Deutscher Bundestag **Drucksache 16/9163**
16. Wahlperiode 24. 04. 2008

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Verbraucherpolitischer Bericht 2008

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 23. April 2008.

Seite

Verzeichnis der Infokästen

Grundsätze der Verbraucherpolitik

Liberalisierung und Globalisierung der Märkte, technischer Fortschritt und eine stetig steigende Angebotsvielfalt an neuen Produkten und Dienstleistungen sowie weltumspannende Möglichkeiten des Internets eröffnen Verbraucherinnen und Verbrauchern neue Freiräume und lassen zugleich Konsumentscheidungen immer komplexer werden. Auch die zunehmende Eigenverantwortung bei Gesundheit, Pflege und Altersvorsorge fordert die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Die Bundesregierung begleitet den tiefgreifenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel mit einer verantwortungsbewussten Verbraucherpolitik, ohne die Wirtschaft mit unverhältnismäßigen Auflagen zu belasten. Es gilt, einen institutionellen und rechtlichen Rahmen zu schaffen, in dem Gefahren für die Gesundheit vorsorgend erkannt und abgewehrt werden, ausgewogene Rechte und Pflichten zwischen den Marktpartnern verankert sind sowie ein Schutz vor Täuschung und Irreführung besteht. Dabei sind Eigenverantwortung und Entscheidungsfreiheit aller Marktbeteiligten zu wahren und, wenn Ungleichgewichte bestehen, gezielt zu schützen und zu stützen.

Entscheidungsfreiheit sichern – Transparenz, Rechte und Rechtsdurchsetzung

Die Verbraucherpolitik der Bundesregierung orientiert sich am Leitbild des mündigen Verbrauchers und macht es sich daher zur Aufgabe, die Entscheidungsspielräume der Verbraucherinnen und Verbraucher zu sichern und sie für ihre Entscheidungen mit entsprechenden Rechten und Instrumenten zu stärken. Ohne Rückhalt im Verbraucherrecht wären sie gegenüber Unternehmen vielfach in einer unterlegenen Position – wirtschaftlich, strukturell und im Hinblick auf die für sie zugänglichen Informationen.

Vorsorgender gesundheitlicher Schutz, hohe Rechtssicherheit und Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher sind Kernanliegen der Verbraucherpolitik der Bundesregierung. Wenn Transparenz und Vertrauen in den Markt fehlen, Qualität und Kosten der Angebote nicht erkennbar sind, versagt die Steuerungsfunktion der Märkte. Solche Marktsituationen sind dreifach schlecht. Sie gehen zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher, die nicht die gewünschten Leistungen erhalten, zu Lasten innovativer Anbieter und zu Lasten der wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt. Eine Transparenz und Vertrauen schaffende Verbraucherpolitik nutzt deshalb auch der wirtschaftlichen Entwicklung und ist Grundlage für wettbewerbsorientierte und innovative Märkte.

Für die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft sind vor dem Hintergrund einer globalisierten Wirtschaft dynamische und transparente Märkte unabdingbar. Wesentlicher Schwerpunkt einer zukunftsorientierten Verbraucherpolitik ist der Bereich der digitalen Welt. Ferner macht es die Globalisierung der Wirtschaftsprozesse umso wichtiger, dass Unternehmen wie auch Verbraucherinnen und Verbraucher verantwortungsvoll auf die Bedingungen sehen, unter denen Waren hergestellt und Dienstleitungen erbracht werden. International anerkannte ökologische und soziale Standards können einen wesentlichen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung, gesellschaftlicher Stabilität und Frieden leisten.

Verbrauchersouveränität und Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt

Mit der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes hat die Verbraucherpolitik eine europäische – in der Perspektive auch eine globale – Dimension. Auf Basis des Weißbuchs Lebensmittelsicherheit wurde in den vergangenen Jahren im Europäischen Binnenmarkt eine vorausschauende Lebensmittelpolitik etabliert. Diese gilt es fortzuführen und zu stärken, wobei die Eigenverantwortung der Wirtschaft gestärkt und das hohe Schutzniveau für Verbraucherinnen und Verbraucher erhalten werden.

Stärkung der Verbraucherinnen und Verbraucher, hohes Verbraucherwohl und wirksamer Verbraucherschutz sind anerkannte Ziele des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes in der Europäischen Union. Mit ihrer Verbraucherpolitischen Strategie 2007 bis 2013 hat die Europäische Kommission im März 2007 die Ausrichtung bekräftigt. Die EU-Verbraucherschutzministerinnen und -minister haben im Mai 2007 – mit einstimmigem Beschluss der von Deutschland vorbereiteten Ratsentschließung – diese Ziele bestätigt und die Kommission zur Fortsetzung einer auf Markttransparenz und Stärkung der Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts gerichteten Verbraucherpolitik ermutigt.

Den Erfordernissen des Verbraucherschutzes soll systematisch bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken, z. B. bei Wirtschaft, Wettbewerb und Finanzen, Landwirtschaft, Gesundheit und Bildung, Rechnung getragen werden. Verbraucherpolitische Kernpunkte für die Bundesregierung sind die Stärkung der Verbrauchersouveränität und Sicherung der Chancengleichheit der Verbraucherinnen und Verbraucher am Markt sowie die Gewährleistung ihrer Sicherheit. Dazu sind die Transparenz von Angeboten, der rechtliche Schutz der Verbraucherinteres sen und eine effektive Rechtsdurchsetzung entscheidende Voraussetzungen.

Gesundheitlicher Verbraucherschutz und Sicherheit für Verbraucherinnen und Verbraucher

Ein Kernziel der Verbraucherpolitik ist der vorsorgende Schutz der Gesundheit und die Sicherheit für Verbraucherinnen und Verbraucher. Daher sind gesundheitliche Unbedenklichkeit von Lebensmitteln und die Sicherheit jeglicher Produkte für den privaten Konsum wesentliches Anliegen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Verbraucherinnen und Verbraucher müssen darauf vertrauen können, dass die angebotenen Produkte und in Verbindung mit Dienstleistungen gekaufte Produkte sicher sind.

Innerhalb der Europäischen Union und national bestehen daher sowohl allgemeine Regeln als auch spezifische Vorschriften. Um effizienten Schutz zu gewährleisten, muss vorsorgender Verbraucherschutz die gesamte Her-

stellungs- und Vertriebskette im Blick haben. Grundsätzlich haften die Hersteller für Schäden an Leben, Gesundheit, Eigentum und weiteren Rechtsgütern, die durch mangelhafte Produkte entstehen, und haben so einen starken Anreiz zur Gewährleistung der Sicherheit ihrer Produkte.

Der bestimmungsgemäße Umgang mit den Produkten liegt wiederum in der Verantwortung der Verbraucherinnen und Verbraucher. Hier kommen beispielsweise Etikettierungs- und Kennzeichnungsvorschriften, aber auch der Bereitstellung anderer geeigneter Information für Verbraucherinnen und Verbraucher eine besondere Bedeutung zu.

Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelkennzeichnung

In Deutschland und im Europäischen Binnenmarkt stehen Verbraucherinnen und Verbrauchern hochwertige und sichere Lebensmittel zur Verfügung. Auf Gemeinschaftsebene ist im Bereich der Lebensmittelsicherheit durch die Festlegung allgemeiner und spezifischer Rechtsvorschriften ein eigenständiges System entwickelt worden, das den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor gesundheitlichen Gefährdungen sicherstellt und das kontinuierlich weiterentwickelt wird.

Grundlage ist das im Lebensmittelrecht verankerte Vorsorgeprinzip, das über die gesamte Herstellungskette anzuwenden ist und so bereits im Vorfeld Schutz vor möglichen Gefahren gewährleistet. Generell gilt: Lebensmittel dürfen nur dann in den Verkehr gebracht werden, wenn sie sicher sind. Dabei bleibt es Aufgabe der Wirtschaftsbeteiligten, die Einhaltung dieser Vorschriften im Rahmen ihrer Sorgfaltspflicht zu gewährleisten. So sind die Regeln der Hygiene einzuhalten, der Eintrag von Schadstoffen, Verunreinigungen und Rückständen zu minimieren und die Verbreitung von auf Menschen übertragbaren Tierkrankheiten einzudämmen.

Bestimmte Lebensmittelzutaten wie Lebensmittelzusatzstoffe (beispielsweise Emulgatoren, Verdickungsmittel oder Konservierungsmittel) dürfen nur verwendet werden, wenn sie für den jeweiligen Verwendungszweck zugelassen sind.

Bei der zunehmenden internationalen Verflechtung des Lebensmittelhandels machen Probleme des gesundheitlichen Verbraucherschutzes nicht an den Grenzen Deutschlands oder der Europäischen Union halt. Deshalb sind zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit auch internationale Standards wie insbesondere der Codex Alimentarius notwendig. Seit die Codex-Standards 1994 als wissenschaftlich fundierte Referenznormen durch die Welthandelsorganisation (WTO) anerkannt wurden, dienen diese Normen als Grundlage bei Streitschlichtungsverfahren in internationalen Handelskonflikten. Aus diesen Gründen engagiert sich die Bundesregierung intensiv in diesem Gremium.

In Deutschland dienen neben den lebensmittelrechtlichen Vorschriften auch die Leitsätze des Deutschen Lebensmittelbuches, die die redliche Herstellungspraxis und die berechtigte Verbrauchererwartung definieren, dem gesundheitlichen Verbraucherschutz und dem Schutz vor Täuschung.

Lebensmittelhygiene

Um hygienisch einwandfreie Lebensmittel zu gewährleisten, ist die gesamte Kette der Herstellung „vom Acker bis zum Teller“ in die Hygienemaßnahmen einzubeziehen. Landwirtschaftliche Betriebe, die Tiere für die Fleischgewinnung oder für die Gewinnung von anderen Erzeugnissen tierischen Ursprungs (z. B. Eier, Milch) halten, müssen genauso für hygienische Bedingungen sorgen wie der Verarbeiter oder der Handel.

Um dem Einfluss der Herstellungsprozesse auf die Produktqualität Rechnung zu tragen und dem Prinzip der Eigenverantwortung der Lebensmittelunternehmen mehr Geltung zu verschaffen, wurde das Europäische Lebensmittelhygienerecht, das zuvor aus vielen produktspezifischen Einzelregelungen bestand, völlig neu geordnet und modernisiert. Das neue EG-Lebensmittelhygienerecht[1] ist am 1. Januar 2006 in Kraft getreten.

Entsprechend musste auch das nationale Lebensmittel-, Fleisch- und Geflügelfleischhygienerecht grundlegend neu strukturiert werden. Die Anpassungen des nationalen Rechts sind, nach gut dreijähriger Vorbereitung, am 15. August 2007 mit der Verordnung zur Durchführung des gemeinschaftlichen Lebensmittelhygienerechts[2] in Kraft getreten. Mit dieser Durchführungsverordnung wurden fünf neue Verordnungen erlassen, sechzehn bestehende Verordnungen geändert und dreizehn „alte“ Verordnungen aufgehoben.

Kern des neuen Lebensmittelhygienerechts ist, dass die Lebensmittelunternehmen die Sicherheit der von ihnen vertriebenen Lebensmittel in eigener Verantwortung zu gewährleisten haben. Als Konsequenz wurde auf die bisher übliche detaillierte Festlegung von Einzelanforderungen verzichtet. Das Lebensmittelunternehmen kann selbst entscheiden, wie dieses Ziel im Betrieb erreicht wird. Im Falle von Betrieben, die der Zulassung bedürfen, muss diese Entscheidung allerdings mit der zuständigen Behörde abgestimmt werden.

Neu ist, dass nun alle Betriebe, die Lebensmittel tierischen Ursprungs gewinnen, herstellen, behandeln oder in Verkehr bringen, eine so genannte „Zulassung“ benötigen, als Voraussetzung dafür, dass ihre Lebensmittel überhaupt verkauft werden dürfen. Das trifft vor allem die Betriebe, die bislang lediglich registriert sein mussten, wie kleine Schlachtbetriebe und kleine Zerlegungsbetriebe. Die Zulassungsanforderungen ermöglichen jetzt aber, dass die individuelle Ausstattung des Betriebes berücksichtigt werden kann. Denn auch kleine und kleinste Betriebe sollen die Zulassung erhalten können, wenn sie die zur Sicherung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes erforderlichen Hygienemaßnahmen einhalten.

Nach Europäischem Recht sind lediglich landwirtschaftliche Direktvermarkter und Einzelhandelsbetriebe von dieser Zulassungspflicht ausgenommen. Gleiche Tätigkeiten im Umgang mit Lebensmitteln müssen nach Auffassung der Bundesregierung dem gleichen Hygieneregime unterworfen werden. Deutschland hat daher von

der EG-rechtlichen Möglichkeit Gebrauch gemacht, die EG-weit in zugelassenen Betrieben für tierische Lebensmittel geltenden Hygieneanforderungen in Deutschland auch auf Betriebe des Einzelhandels zu übertragen.

Die Durchführungsverordnung umfasst folgende fünf Verordnungen:

1. (neue) Lebensmittelhygiene-Verordnung,
2. Tierische Lebensmittel-Hygieneverordnung,
3. Tierische Lebensmittel-Überwachungsverordnung,
4. Verordnung zur Überwachung von Zoonosen und Zoonoseerregern,
5. (neue) Verordnung über die Durchführung der veterinärrechtlichen Kontrollen bei der Einfuhr und Durchfuhr von Lebensmitteln tierischen Ursprungs aus Drittländern sowie über die Einfuhr sonstiger Lebensmittel aus Drittländern (Lebensmitteleinfuhr-Verordnung – LMEV).

Die damit erlassenen Regelungen reichen von Bestimmungen zu den allgemeinen Hygieneanforderungen an Lebensmittel, Schulungsverpflichtungen beim Umgang mit leicht verderblichen Lebensmitteln bis hin zu Bestimmungen zur Herstellung von Käse, zur Art der Kennzeichnung der Genusstauglichkeit von Fleisch oder zu Warnhinweisen bei Hackfleisch und Fleischzubereitungen, um nur eine kleine Auswahl der Regelungen zu nennen, die im Ergebnis den Verbraucherinnen und Verbrauchern hygienisch einwandfreie Lebensmittel gewährleisten.

Ergänzend ist am 26. September 2007 die Allgemeine Verwaltungsvorschrift Lebensmittelhygiene[3] in Kraft getreten, um eine möglichst bundesweit einheitliche Beurteilung gleicher Sachverhalte durch die jeweilige Lebensmittelüberwachung zu gewährleisten. Diese Vorschrift für die hygienerechtliche Zulassung von Lebensmittelbetrieben verdeutlicht, wie im Einzelfall zwischen dem Lebensmittelunternehmer und der zuständigen Behörde geeignete Lösungsmöglichkeiten für die Hygiene gefunden werden können. Denn beispielsweise werden für Schlachtbetriebe die zu stellenden Anforderungen an die technischen Vorkehrungen unterschiedlich sein, je nachdem, ob es sich um einen landwirtschaftlichen Direktvermarkter, der lediglich ein Schwein pro Woche schlachtet, oder um einen industriell strukturierten Großbetrieb mit 500 Schlachtungen pro Stunde handelt.

Ein Beispiel: Beim Schlachten muss die Verschmutzung des Fleisches vermieden werden. Um dies zu gewährleisten, mussten bisher die Schlachtbetriebe als Voraussetzung für die Zulassung zwingend mit Aufhängevorrichtungen und einer Hängebahn für die weitere Beförderung des geschlachteten Tieres ausgestattet sein. Heute dagegen muss ein zugelassener Schlachthof lediglich über Einrichtungen verfügen, bei denen das Fleisch nicht mit Böden oder Wänden in Berührung kommt. Diese Einrichtungen können dann in den Betrieben tatsächlich sehr unterschiedlich aussehen, eine Aufhängevorrichtung ist aber nun nicht mehr vorgeschrieben. Ziel ist es lediglich, dass das Fleisch nicht die Wände oder den Boden berührt.

Im Lebensmittelhygienerecht ist vorgesehen, die Inhalte der amtlichen Fleischuntersuchung entsprechend den bei den Fleischuntersuchungen festgestellten Risiken erforderlichenfalls anpassen zu können. Um die Informationen für diese Risiken zu erhalten, war eine Anpassung der Inhalte der bislang durchgeführten Statistik über die amtliche Schlachttier- und Fleischuntersuchung[4] erforderlich. Mit der neuen Verordnung über die Durchführung dieser Statistik wird eine umfassende Übersicht erlangt über Art, Häufigkeit und Ursachen von Beanstandungen bei der amtlichen Schlachttier- und Fleischuntersuchung und bei der Einfuhruntersuchung von Fleisch. Deren Ergebnisse bilden die Informationsgrundlage, um zu entscheiden, ob Verfahren der Fleischuntersuchung beibehalten oder verändert werden müssen.

Kasten 1

Fünf Jahre Bundesinstitut für Risikobewertung und Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

Die Krisen um BSE sowie um den Eintrag von Dioxinen aus Futtermitteln in die Nahrungskette und den damit zusammenhängenden Fragen zur Sicherheit der Lebensmittel führten zum Ende der 90er Jahre und zu Beginn der jetzigen Dekade zu einer umfassenden Reform der Lebensmittelsicherheitssysteme in ganz Europa. In Deutschland wurden im November 2002 für die wissenschaftliche Risikobewertung auf der einen und für operative Fragen des Risikomanagements auf der anderen Seite zwei voneinander unabhängige Behörden eingerichtet.

Mit dem Bundesinstitut für Risikobewertung wurde eine Einrichtung geschaffen, die in den vergangenen fünf Jahren eine hohe internationale Anerkennung erreicht hat. Ihre auf hohem wissenschaftlichem Niveau erarbeiteten Risikobewertungen machen sie zu einem anerkannten Partner für die Europäische Lebensmittelsicherheitsbehörde. Darüber hinaus trägt das Bundesinstitut mit seiner transparenten Risikokommunikation dazu bei, verloren gegangenes Verbrauchervertrauen wieder zu festigen.

Für den Bereich des operativen Risikomanagements wurde das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit seinerzeit neu gegründet, welches insbesondere die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern verstärken und weiter verbessern soll. Als Zulassungsbehörde für Pflanzenschutzmittel, Tierarzneimittel sowie gentechnisch veränderte Lebensmittel hat es sich schnell einen kompetenten Ruf erarbeitet. Auch die Zusammenarbeit mit den Ländern konnte z. B. durch Entwicklung moderner Kommunikationsplattformen wie das web-basierte Fachinformationssystem Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (FIS-VL) oder durch unterstützende Funktionen z. B. im Rahmen des Schnellwarnsystems, beim Lebensmittel-Monitoring, bei der Datensammlung und Berichterstattung weiter verbessert werden. Für die Bundesregierung fungiert es als kompetentes Lagezentrum in Ereignis- und Krisenfällen im Bereich der Lebensmittelsicherheit.

Schadstoffe und Rückstände vermeiden

Aus der Umwelt, also über Einträge aus Luft, Boden oder Wasser, und während der Herstellung, Verarbeitung und Verpackung von Lebensmitteln können unbeabsichtigt Stoffe in Lebensmittel gelangen, die Gesundheitsrisiken bergen. Zu solchen Schadstoffen zählen beispielsweise Schwermetalle und Dioxine, Schimmelpilzgifte (wie Aflatoxine), Acrylamid und Benz[a]pyren aus dem Räucherrauch. Unerwünschte Stoffe umfassen auch Rückstände aus Pflanzenschutzmitteln oder Tierarzneimitteln in Lebensmitteln. Je nach der Eintragsquelle gibt es rechtliche Regelungen in verschiedenen Bereichen des Lebensmittel- und Futtermittelrechts.

Kontaminanten und Pflanzenschutzmittelrückstände

Zum Schutz der Gesundheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern wurde die Kontaminanten-Verordnung der EG, in der seit dem Jahr 2001 Höchstgehalte für bestimmte Stoffe in Lebensmitteln europaweit rechtlich verbindlich festgesetzt sind, mehrfach in wesentlichen Punkten geändert und im Dezember 2006 durch eine neue Fassung[5] ersetzt. Deutschland hat sich bei den Beratungen in EU-Gremien erfolgreich für niedrige, auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basierende Höchstgehalte u. a. für Nitrat in Lebensmitteln für Säuglinge und Kleinkinder, Dioxine und dioxinähnliche polychlorierte Biphenyle, Schwermetalle, polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe und Schimmelpilzgifte (Mykotoxine) in bestimmten Lebensmitteln eingesetzt.

Die rechtsverbindlichen Höchstgehalte werden ergänzt durch Auslösewerte für Dioxine und für dioxinähnliche PCB in verschiedenen Lebensmitteln[6]. Die Auslösewerte liegen unterhalb der Höchstgehalte und dienen als Frühwarnsystem. Auslösewerte sollen überdurchschnittlich hohe Belastungen finden helfen und zur Reduzierung des Gehalts an Dioxinen und PCB in Lebensmitteln beitragen. Sie fungieren als Hilfsmittel, um Kontaminationsquellen ausfindig zu machen und diese einzuschränken oder zu beseitigen, bevor eine Höchstgehaltüberschreitung eintritt.

Den Schimmelpilzgiften gilt ein besonderes Augenmerk, da sie nach heutigem Kenntnisstand bei der Erzeugung pflanzlicher Produkte praktisch unvermeidbar und entsprechend weit verbreitet sind, zugleich aber bereits in niedriger Konzentration Erkrankungen auslösen können. Durch die Einführung guter landwirtschaftlicher Praxis und verstärkter Lebensmittelüberwachung kann auch in Bezug auf Schimmelpilzgifte ein hohes Sicherheitsniveau erreicht werden.

Die Europäische Kommission hat 2006 und 2007 unter Mitwirkung deutscher Expertise eine Reihe von Rechtsvorschriften erlassen, die für Lebensmittel wie Mandeln, Paranüsse, Pistazien oder Trockenfrüchte aus Drittstaaten vor Einfuhr in die Gemeinschaft verschärfte Kontrollen in Bezug auf Schimmelpilzgifte vorschreiben[7].

Für einige unerwünschte Stoffe, die sich bei der Herstellung und Zubereitung von Lebensmitteln vor allem bei höheren Temperaturen bilden können, sind Höchstmengenregelungen derzeit kein praktikables Verfahren. Dies liegt daran, dass über die Bedingungen der Bildung der Stoffe häufig nur unzureichende Kenntnisse vorliegen und die Konzentrationen der unerwünschten Stoffe von mehreren Faktoren des Herstellungsprozesses abhängen und eine punktgenaue Zielsetzung unter Beibehaltung der Charakteristik des Produkts bisher nicht erreicht werden kann. Das bekannteste Beispiel hierfür ist Acrylamid, das beim Grillen, Braten, Backen, Rösten, Frittieren oder beim Erhitzen in der Mikrowelle insbesondere von stärkehaltigen Lebensmitteln, wie z. B. Kartoffelchips und Pommes frites, entsteht. Es wird angenommen, dass eine hohe Acrylamidaufnahme die Entstehung bestimmter Krebserkrankungen begünstigt.

Aus diesem Grund hat die Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Acrylamidbelastung durch Lebensmittel schnellstmöglich zu senken. So wurde zwischen Bund und Ländern ein Minimierungskonzept vereinbart, bei dem im Dialog zwischen Behörden und Lebensmittelherstellern Minimierungsstrategien entwickelt und umgesetzt werden. Auf europäischer Ebene wurde 2006 für alle Mitgliedsstaaten ein Monitoring-Programm zu Acrylamid aufgelegt und ein umfassendes Forschungsvorhaben initiiert (HEATOX).

Beim Erhitzen von Lebensmitteln bilden sich neben Acrylamid viele andere Stoffe, deren Wirkung auf die Gesundheit geprüft werden muss. Deshalb plant die Bundesregierung ein Programm zur Reduktion erhitzungsbedingter Kontaminanten in Lebensmitteln, in dem ausgehend von der ermittelten Belastungssituation nach den Ursachen geforscht und praxisnahe Lösungswege gefunden werden sollen.

Kasten 2

Forschung und Innovation für die Lebensmittelsicherheit

Die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit kann durch Forschung und Innovation deutlich erleichtert werden. Mit dem Programm zur Innovationsförderung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz werden entsprechende Vorhaben der Wirtschaft unterstützt, die beitragen zur

- Bekämpfung von Zoonosen bei Tieren,
- Reduzierung der Risiken, die durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln entstehen können,
- Verbesserung von Qualitäts- und Risikomanagementsystemen in der Vieh- und Fleischwirtschaft,
- Verbesserung der Tiergesundheit durch Tierarzneimittel,
- Verbesserung der Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln und
- Vermeidung von Allergien durch Lebensmittel.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung ein fachübergreifendes Forschungsprogramm zur Bekämpfung von Zoonosen vereinbart. Damit wird insbesondere die Zu-

sammenarbeit zwischen Human- und Veterinärmedizin verbessert und national gebündelt. Hierfür stehen 60 Mio. Euro verteilt auf vier Jahre bereit. Teil des Forschungsprogramms ist auch das Forschungs-Sofortprogramm Aviäre Influenza des Bundes. Das Friedrich-Loeffler-Institut, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit, führt dazu Vorhaben zur Epidemiologie, (Schnell-)Diagnostik sowie zur Entwicklung von Impfstoffen durch.

Weitere Forschungsvorhaben mit dem Ziel der Reduktion von Schimmelpilzgiften, von Rückständen aus Pflanzenschutzmitteln und zu weiteren Lebensmittelinhaltsstoffen werden u. a. am Julius Kühn-Institut, Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen, und am Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel, durchgeführt. Details zu einzelnen Forschungsvorhaben sind unter http://www.bmelv-forschung.de abrufbar.

Rückstände von Pflanzenschutzmitteln in Lebensmitteln aus der Produktion und Lagerung sollen grundsätzlich auf die unvermeidbare Konzentration begrenzt werden. Mit zunehmendem globalen Handel von Obst und Gemüse und dem steigenden Konsum exotischer Produkte nimmt die Bedeutung international anerkannter Rückstands-Höchstgehalte immer mehr zu. Die Bundesregierung hat sich bei diesbezüglichen Entscheidungen der EU und des Codex Alimentarius erfolgreich für die Wahrung des vorbeugenden Gesundheitsschutzes bei gleichzeitiger Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Interessen eingesetzt. Neben der Weiterführung europäischer Richtlinien zur Festsetzung von Rückstands-Höchstgehalten wurde die Umstellung des europäischen Rechts in direkt wirksame Verordnungen[8] mit einer abschließenden Harmonisierung der Rückstands-Höchstgehalte für Lebens- und Futtermittel abgeschlossen.

Um frühzeitig Verbraucherinnen und Verbraucher vor Schadstoffen in Lebensmitteln zu schützen, wird jährlich gemeinsam mit den Ländern ein systematisches Mess- und Beobachtungsprogramm, das Lebensmittel-Monitoring, durchgeführt. Dazu werden pro Jahr 15 bis 20 ausgewählte Lebensmittel auf unterschiedliche unerwünschte Stoffe untersucht, um repräsentative Daten zu erheben, die eine Abschätzung der Belastung der Bevölkerung ermöglichen. Die Ergebnisse zeigen, dass die meisten Nahrungsmittel in Deutschland nur geringfügig mit unerwünschten Stoffen oder Rückständen belastet sind. Jedoch werden auch punktuelle Kontaminationsprobleme sichtbar wie beispielsweise Nitrat in Rucola, die zur Diskussion von Regelungsansätzen wie die Festsetzung von Höchstmengen führen. Darüber hinaus untersuchen die Länder im Rahmen von vom Bund koordinierten Überwachungsprogrammen besondere Lebensmittel risikoorientiert auf auffällig gewordene Stoffe, um einen bundesweiten Überblick zu den Problemen zu erhalten und die Einhaltung vorhandener Rechtsvorschriften zu überprüfen. Die Überschreitungen von Höchstgehalten werden von den Bundesländern verfolgt und gegebenenfalls geahndet.

Futtermittelsicherheit, Futtermittelüberwachung und Rückstände von Tierarzneimitteln

Sichere Futtermittel sind eine Voraussetzung für sichere Lebensmittel tierischer Herkunft. Das auf europäischer Ebene bestehende hohe Schutzniveau im Bereich der Futtermittelsicherheit und -überwachung wird durch nationale Regelungen ergänzt.

Durch eine Änderung der nationalen Futtermittelverordnung[9] im Juli 2006 wurden Aktionsgrenzwerte für Dioxin und dioxinähnliche PCB in Futtermitteln festgesetzt. Aktionsgrenzwerte sind Schwellenwerte unterhalb festgesetzter Höchstgehalte, bei deren Überschreiten die Futtermittelunternehmen gemeinsam mit den zuständigen Überwachungsbehörden eine Ursachenaufklärung mit dem Ziel einer Beseitigung der Ursachen betreiben müssen.

Durch die Zustimmung der Agrarministerinnen, Agrarminister und Senatoren der Länder im April 2007 zum Rahmenplan der Kontrollaktivitäten im Futtermittelsektor für die Jahre 2007 bis 2011 wird eine auf Bundesebene abgestimmte, ziel- und risikoorientierte Futtermittelüberwachung durch die Länder auch für die kommenden Jahre gewährleistet. Dieser Rahmenplan wurde von der Bundesregierung in Abstimmung mit den Ländern und mit Beteiligung des koordinierenden Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit und des Bundesinstituts für Risikobewertung erarbeitet. Er ist auch ein wesentlicher Bestandteil des Mehrjährigen Nationalen Kontrollplans, der nach Europäischem Recht[10] von allen Mitgliedstaaten zu erstellen ist.

Tierarzneimittel werden in der Landwirtschaft für die Behandlung erkrankter Tiere eingesetzt. Von den behandelten Tieren dürfen für einen jeweils festgelegten Zeitraum (Wartezeit) keine Lebensmittel gewonnen werden, damit in den Lebensmitteln keine für den Menschen bedenklichen Rückstände der Tierarzneimittel mehr vorhanden sind. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird durch die amtliche Lebensmittelüberwachung auf der Grundlage des Nationalen Rückstandskontrollplans (NRKP) durch stichprobenartige Probenahme und anschließende Analyse auf Rückstände sowie Rückverfolgungen kontrolliert. Dieser Plan wird vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit und den Ländern jährlich erstellt und von den Überwachungsbehörden der Länder umgesetzt. Ziel ist es, den vorschriftsmäßigen Einsatz von zugelassenen Tierarzneimitteln zu kontrollieren und die illegale Anwendung verbotener oder nicht zugelassener Stoffe aufzudecken, außerdem wird durch den NRKP die Belastung mit verschiedenen Umweltkontaminanten erfasst.

Die Überwachung erfolgt bereits beim Landwirt und im Schlachthof bzw. auf der ersten Produktionsstufe und umfasst die stichprobenartige Probenahme und nachfolgende Analyse auf Rückstände. In den vergangenen Jahren wurden nur in geringem Umfang Belastungen mit Rückständen von pharmakologisch wirksamen Stoffen festgestellt.

In welcher Höhe Rückstände von Tierarzneimitteln für den Verbraucher unbedenklich sind, wird von der Europäi-

schen Arzneimittelagentur geprüft. Auf der Grundlage wissenschaftlicher Bewertungen werden dann in einer europäischen Verordnung[11] erlaubte Höchstmengen in Lebensmitteln festgelegt, die bei lebenslanger täglicher Aufnahme unbedenklich für die menschliche Gesundheit sind. Diese Verordnung wird zurzeit überarbeitet. Ziel ist es, Verbraucherinnen und Verbraucher auch weiterhin auf hohem Niveau vor bedenklichen Rückständen pharmakologisch wirksamer Stoffe in Lebensmitteln zu schützen.

Für die Therapie von Lebensmittel liefernden Tieren soll das Hormon 17β-Östradiol ausnahmslos gemeinschaftsweit verboten werden. In Deutschland sind schon heute keine Tierarzneimittel mit 17β-Östradiol mehr verfügbar. Eine entsprechende EU-Regelung steht kurz vor der Beschlussfassung.

Sichere Lebensmittelbedarfsgegenstände

Als Lebensmittelbedarfsgegenstände werden Materialien und Gegenstände bezeichnet, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen. Ihre Sicherheit ist eine wesentliche Voraussetzung für unbedenkliche Lebensmittel.

Durch Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung[12] wurden in Umsetzung von Gemeinschaftsrecht die Vorschriften über chemische Stoffe in Lebensmittelbedarfsgegenständen aus Kunststoff an den Stand der wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse angepasst. So ist mittlerweile die Verwendung von Azodicarbonamid, das als Treibmittel bei der Herstellung von Kunststoffdichtungen in Metalldeckeln eingesetzt wurde, verboten. Ferner wurden für bestimmte Phthalate, die als Weichmacher in Kunststoffen eingesetzt werden, spezifische Verwendungsbeschränkungen eingeführt.

Mit der europäischen Verordnung über gute Herstellungspraxis[13] wurden die Anforderungen an die Herstellung, die Verarbeitung und den Vertrieb von Lebensmittelbedarfsgegenständen konkretisiert. So werden auf allen diesen Stufen von den Unternehmen ein Qualitätssicherungssystem, Qualitätskontrollen und Dokumentationen verlangt. Spezifische Regeln gelten darüber hinaus für Druckfarben.

Die europäische Verordnung über recycelte Kunststoffe[14] führt spezifische Regelungen für Lebensmittelbedarfsgegenstände aus recyceltem Kunststoff ein. Kern der Verordnung ist ein Zulassungsverfahren für Betriebe, die recycelten Kunststoff für Lebensmittelbedarfsgegenstände herstellen. Weitere Regelungen betreffen die Kontrolle der Betriebe sowie die Bescheinigung der Rechtskonformität von recyceltem Kunststoff und der daraus hergestellten Erzeugnisse.

Schutz vor auf Menschen übertragbaren Krankheiten

Mit hohen Hygieneanforderungen an die gewerbliche Wirtschaft soll die Übertragung von Krankheiten, die von Lebensmitteln tierischer Herkunft auf den Menschen übertragen werden können (Zoonosen), vermieden werden (vgl. S. 6). Auch im privaten Haushalt sollten grundlegende Hygieneregeln eingehalten werden, denn beispielsweise sind ein Großteil der Salmonelleninfektionen in Deutschland auch auf Zubereitungsfehler in der häuslichen Küche zurückzuführen. Im Sinne des vorbeugenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes ist es daher umso wichtiger, bereits in der Tierhaltung Risikovorsorge zu betreiben und der Verbreitung dieser Krankheitserreger vorzubeugen.

Derzeit erarbeitet die Bundesregierung Bestimmungen in Form einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu Zoonosen in der Lebensmittelkette[15], um Daten zu Zoonosen und Zoonoseerregern und deren Resistenz gegen Antibiotika bundesweit besser zu erfassen und so eine umfassendere Bewertung der Quellen und Entwicklungstendenzen von Zoonosen und der Resistenz von Zoonoseerregern gegen Antibiotika zu ermöglichen. Hierdurch kann die Zoonosen-Situation in Deutschland besser eingeschätzt werden. In Folge können entsprechende Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhütung von Zoonosen abgeleitet werden.

Salmonellen sind Bakterien, die vom Tier auf den Menschen und umgekehrt übertragen werden können. Sie können zu ernsten Erkrankungen von Mensch und Tier führen. Salmonellen kommen aber auch im Darm von Mensch und Tier vor, ohne dass Krankheitserscheinungen beobachtet werden; sie kommen – quasi allgegenwärtig – auch sonst in der belebten und unbelebten Umwelt vor. Salmonellen gehören zu den bedeutendsten Erregern der nach dem Infektionsschutzgesetz meldepflichtigen Durchfallerkrankungen des Menschen. Nur Maßnahmen, die auf allen Stufen der Lebensmittelkette ansetzen, können zu einem insgesamt besseren Schutz des Menschen beitragen.

In der Europäischen Gemeinschaft ist die Überwachung und die Bekämpfung der Zoonosen, die mit Lebensmitteln übertragbar sind (Lebensmittelausbrüche) im Jahr 2003 neu geordnet[16] und inhaltlich strenger geregelt worden. Insbesondere in der Tierhaltung, die am Anfang der Lebensmittelkette steht, sind Bekämpfungsprogramme durchzuführen.

Das nationale Salmonellen-Bekämpfungsprogramm für Zuchtgeflügel sowie für Legehennen wurde auf Gemeinschaftsebene anerkannt[17]. Um einen reibungslosen und erfolgreichen Ablauf in Deutschland zu ermöglichen, soll die Verordnung zum Schutz gegen bestimmte Salmonelleninfektionen beim Haushuhn neu gefasst werden. Darüber hinaus werden Meldepflichten für bestimmte Salmonellenarten eingeführt, um die Dokumentation des Sanierungsfortschritts zu gewährleisten. Den Schwerpunkt der Salmonellenbekämpfung bilden jedoch die von den Betrieben zu verbessernden Hygienemaßnahmen, die aufwändig und kostenintensiv sind.

Für den Menschen spielen als Quellen für die Infektion mit Salmonellen auch Schweinefleisch und Lebensmittel, die unter Verwendung von Schweinefleisch hergestellt worden sind und roh oder nicht vollständig durcherhitzt verzehrt werden, eine besondere Rolle. Bekämpfungsmaßnahmen, die zu Beginn der Lebensmittelkette, also im Tierhaltungsbereich ansetzen und bereits dort den Ein-

trag von Salmonellen vermindern, tragen dazu bei, den Infektionsdruck zu senken. Mit der Schweine-Salmonellen-Verordnung[18] werden die national zu ergreifenden Maßnahmen im Bereich der Mastschweinehaltung festgelegt.

Nahezu zwei Drittel aller bekannten humanpathogenen Erreger werden vom Tier auf den Menschen übertragen. Da es sich bei praktisch allen neuen Erregern der letzten Jahre, z. B. SARS, um Zoonosen handelt und genetische Weiterentwicklungen der Erreger oft im Tier stattfinden, ist ein besseres Verständnis des Übergangs eines Erregers auf einen neuen Wirt und der für sein Überleben notwendigen Anpassungsvorgänge von zentraler Bedeutung für die Bekämpfung von Infektionskrankheiten.

Um den wachsenden Herausforderungen durch die zunehmende Resistenzentwicklung und die Übertragung neuer Erreger auf den Menschen wirksam begegnen zu können, wurden die vorhandenen Kompetenzen und Ressourcen national gebündelt (vgl. Kasten 2 auf S. 7).

Im Forschungs-Sofortprogramm Aviäre Influenza sind beispielsweise Datenbanken zur epidemiologischen Analyse des Aviären Influenzavirus-Geschehens in Wildvögeln und zum serologischen Monitoring bei Wildvögeln in Deutschland in Absprache mit den Bundesländern konzipiert und programmiert worden. Mit ihnen wird eine einheitliche Erfassung der Daten des Wildvogel-Monitorings erleichtert, das Speichern der Daten über ein einziges Portal erreicht und die Berichterstattung zu den Ergebnissen vereinfacht. Den Nutzern in den Veterinär- und Untersuchungsämtern werden online Auswertungsmöglichkeiten in Form von Tabellen, Diagrammen und Karten bereitgestellt. Die Datenbank ist seit dem 1. Dezember 2006 im Routinebetrieb. Bislang wurden 16 473 Daten (positive Befunde wie auch Negativbefunde) aus allen Bundesländern eingegeben.

Lebensmittelkontrolle und -überwachung

Die Verantwortung für sichere Lebensmittel und Futtermittel liegt in der Europäischen Gemeinschaft bei den Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen[19]. Sie müssen dafür Sorge tragen, dass die von ihnen gelieferten Lebensmittel und Futtermittel sicher sind. Die Einhaltung der jeweiligen Vorschriften sowie die Einhaltung der Regeln zur Tiergesundheit und zum Tierschutz werden durch amtliche Kontrollen überwacht, die in der Europäischen Gemeinschaft nach einheitlichen Grundsätzen zu erfolgen haben. In Deutschland liegt die Zuständigkeit für die Durchführung der amtlichen Kontrollen verfassungsgemäß bei den Ländern.

Mit diesem System aus Eigenverantwortung des Unternehmers und der amtlichen Kontrolle sind EU-weit die Voraussetzungen geschaffen worden, Verbraucherinnen und Verbraucher wirksam vor gesundheitlichen, von Lebensmitteln ausgehenden Gefahren sowie vor Täuschung zu schützen.

Entsprechend den Änderungen im Europäischen Recht sind auch auf nationaler Ebene wichtige institutionelle sowie gesetzgeberische Schritte unternommen worden. Das Bundesinstitut für Risikobewertung und das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit nehmen bedeutsame Aufgaben im Bereich der Risikobewertung und Risikokommunikation bzw. des Risikomanagements wahr. Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit ist zudem die deutsche Kontaktstelle für das europäische Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel.

Ziel der Bundesregierung ist es, die Lebensmittelüberwachung weiter zu modernisieren. Insbesondere sollen die bestehenden Mängel in der Lebensmittelüberwachung, die auch in den sog. Gammelfleisch-Skandalen offenkundig geworden sind, behoben werden. Die Bundesregierung hat daher ein Maßnahmenpaket zur Modernisierung der Lebensmittelüberwachung erarbeitet und setzt es um.

Kernstück dieses Maßnahmenbündels ist die Verbesserung des Qualitätsmanagements der Lebensmittelüberwachung. Mit der in Kürze in Kraft tretenden Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften[20] will die Bundesregierung weite Teile des Reformpakets der Lebensmittelüberwachung umsetzen. Zu den geforderten Qualitätsmanagementmaßnahmen gehört beispielsweise, dass einheitliche Qualitätsstandards in der Lebensmittelüberwachung etabliert werden, auch für die Durchführung von Überprüfungen (Audits) der Lebensmittelüberwachungsbehörden. Zudem soll das mit Kontrollaufgaben befasste Personal in regelmäßigen Abständen seinen Tätigkeitsbereich wechseln (Rotation), um so vor Abhängigkeiten geschützt zu sein, und Betriebskontrollen nach vorheriger Risikoeinstufung erforderlichenfalls von mehr als einer Person durchgeführt werden, um so die Kontrollsituation zu objektivieren und mehr Sicherheit vor Beeinflussung zu schaffen (Vier-Augen-Prinzip). Weitere Verbesserungen werden durch Verzahnung der Ergebnisse aus der Betriebskontrolle mit der risikoorientierten Probenahme, Regelungen zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch von Behörden auch im Rahmen eines Krisenmanagements, die Einbeziehung kosmetischer Mittel und Bedarfsgegenstände in die Regelungen zu behördlichen Maßnahmen im Ernstfall und in die Regelungen zum Krisenmanagement erwartet.

Ein weiterer wichtiger Bestandteil des Maßnahmenpaketes, der im Wege einer Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches umgesetzt werden soll, zielt darauf ab, aktiv Schlupflöcher, beispielsweise für den ungesetzlichen Handel mit überlagertem Fleisch, zu schließen. Im Zuge der verschiedenen Vorkommnisse seit November 2005 mit solchem Fleisch ist deutlich geworden, dass verdorbene oder überlagerte Lebensmittel, nachdem sie von einem Abnehmer zurückgewiesen worden sind, so lange weiter angeboten wurden, bis sie einen weniger sorgsamen Abnehmer fanden. Hier besteht zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher dringender Handlungsbedarf. Deshalb sollen Lebensmittelunternehmer, an die unsichere Lebensmittel abgegeben oder denen solche Lebensmittel angeliefert werden und die diese deshalb zurückweisen, verpflichtet werden, die zuständige Be-

hörde zu informieren. Nicht sicher sind Lebensmittel dann, wenn sie gesundheitsschädlich oder für den Verzehr durch den Menschen nicht geeignet sind. Für den Verzehr durch den Menschen nicht geeignet ist auch das so genannte Gammelfleisch.

Darüber hinaus gibt der Gesetzentwurf den zuständigen Behörden auch mehr Handhabe, um spürbarere Strafen bei fahrlässigen Verstößen gegen das Verbot, so genanntes Gammelfleisch in den Verkehr zu bringen, zu verhängen. Der derzeitige Bußgeldrahmen erscheint vor dem Hintergrund der durch die Vorschrift geschützten Rechtsgüter als zu niedrig; er soll daher von 20 000 auf 50 000 Euro angehoben werden.

Zur Einschätzung der Notwendigkeit angemessener Maßnahmen des Risikomanagements auf Bundesebene soll mit dem Gesetz ferner für das zuständige Bundesministerium die Möglichkeit geschaffen werden, sich bei länderübergreifenden Überwachungssachverhalten zeitnah ein Lagebild auf der Grundlage der von den Ländern zu übermittelnden Informationen zu erstellen.

Eine weitere Kontroll- und Überwachungslücke wurde mit der seit Oktober 2007 geltenden Änderung des Rindfleischetikettierungsgesetzes[21] geschlossen, das außerdem an das neue europäische Hygienerecht angepasst wurde. Die behördlichen Überwachungsbefugnisse bei Teilnehmern freiwilliger Etikettierungssysteme und hinsichtlich einer Probenentnahme wurden erweitert und präzisiert. Damit wird insbesondere die Möglichkeit geschaffen, als „küchenfertig“ ausgelobtes Fleisch daraufhin zu untersuchen, ob es nach den Vorgaben des Rindfleischetikettierungsgesetzes hätte etikettiert werden müssen. In der Vergangenheit war gelegentlich die Vermutung aufgetaucht, dass Fleisch als „küchenfertig“ oder in anderer Weise als be- oder verarbeitet bezeichnet wurde, um die Rindfleischetikettierung zu umgehen, ohne aber tatsächlich in der vorgegebenen Art und Weise zubereitet bzw. verarbeitet zu sein.

Spezielle Lebensmittel und Lebensmittelzutaten

Zu den speziellen Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten können zum Beispiel Lebensmittelzusatzstoffe oder Aromen gezählt werden, aber auch neuartige Lebensmittel oder Zutaten, die zu ernährungsphysiologischen Zwecken in Nahrungsergänzungsmitteln und anderen Lebensmitteln eingesetzt werden, wie Vitamine und Mineralstoffe.

Im Berichtszeitraum gab es eine ganze Reihe von wichtigen Entwicklungen im Bereich der speziellen Lebensmittel und Lebensmittelzutaten. Während der deutschen Ratspräsidentschaft und in der nachfolgenden Zeit fanden intensive Beratungen zu einem europäischen „Verordnungspaket“ über Lebensmittelzusatzstoffe, Enzyme, Aromen und ein einheitliches Zulassungsverfahren für diese Stoffe statt. Der Bereich der mit Vitaminen und Mineralstoffen sowie bestimmten anderen Stoffen angereicherten Lebensmittel wurde auf europäischer Ebene harmonisiert. Außerdem wurde die Richtlinie über Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung novelliert. Zur Novellierung der Vorschriften der Verordnung über neuartige Lebensmittel hat die Europäische Kommission einen Verordnungsvorschlag vorgelegt.

Angereicherte Lebensmittel und Nahrungsergänzungsmittel

Im Dezember 2006 wurden europaweit einheitliche Regelungen zur Anreicherung von Lebensmitteln, also zum freiwilligen Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen sowie bestimmten anderen Stoffen (z. B. Pflanzenextrakten) zu Lebensmitteln[22] getroffen, die seit 1. Juli 2007 gelten. Festgelegt wurden im Einzelnen die Bedingungen für den Zusatz von Vitamin- und Mineralstoffverbindungen zu Lebensmitteln sowie Anforderungen an die Etikettierung und Aufmachung von Erzeugnissen, denen Vitamine oder Mineralstoffe zugesetzt werden. Für den Zusatz zu Lebensmitteln wurden nur solche Vitamine und Mineralstoffe zugelassen, die in der Ernährung normalerweise vorkommen, als Bestandteile der Ernährung verzehrt und als essenzielle Nährstoffe betrachtet werden. Lebensmitteln dürfen nur die Vitamin- und Mineralstoffverbindungen zugesetzt werden, die ausdrücklich im Anhang der Verordnung genannt sind (Positivliste).

Außerdem wird ein Instrument eingeführt, um bestimmte andere Stoffe, die als Zutat Lebensmitteln zugesetzt werden, auf Gemeinschaftsebene zu beschränken oder zu verbieten. Diese Regelungen für „andere Stoffe“ sind insbesondere auch für Nahrungsergänzungsmittel von Bedeutung.

Darüber hinaus ist vorgesehen, Höchst- und ggf. Mindestmengen für Vitamine und Mineralstoffe festzulegen, da die Anreicherung von Lebensmitteln mit Vitaminen und Mineralstoffen zur Aufnahme von Mengen an diesen Stoffen führen kann, die unter normalen Verzehrbedingungen und bei einer ausgewogenen und abwechslungsreichen Ernährung nicht zu erwarten wären.

Höchst- und ggf. Mindestmengen für Vitamine und Mineralstoffe sollen auch für Nahrungsergänzungsmittel festgelegt werden. Die entsprechenden Arbeiten wurden von der Europäischen Kommission bereits aufgenommen und die Beratungen mit den Experten der Mitgliedstaaten begonnen. Die Kommission beabsichtigt, Anfang 2009 Vorschläge für Höchstmengen- und ggf. Mindestmengen-Festsetzungen in Lebensmitteln und Nahrungsergänzungsmitteln vorzulegen. Um dieses Ziel zu erreichen, werden im Jahr 2008 intensive Beratungen in der entsprechenden Arbeitsgruppe der Kommission durchgeführt.

Säuglingsanfangs- und Folgenahrung

Im Bereich der Säuglingsnahrung wurde auf Gemeinschaftsebene die Richtlinie über Säuglingsanfangs- und Folgenahrung aus dem Jahr 1991 umfassend überarbeitet und an den neusten wissenschaftlichen Kenntnisstand angepasst. Dabei wurden insbesondere die Anforderungen an die Zusammensetzung und an die Kennzeichnung dieser Nahrungen novelliert. Mit der neuen Richtlinie[23] ist nunmehr sichergestellt, dass für den Fall, dass die Säuglinge nicht gestillt werden können, eine nach den neusten ernährungsmedizinischen Empfehlungen zusammengesetzte Nahrung für diese besonders empfindliche Verbrauchergruppe zur Verfügung steht. Die Richtlinie wurde mit der Fünfzehnten Verordnung zur Änderung der Diätverordnung vom 20. Dezember 2007 in deutsches Recht[24] umgesetzt.

Neuartige Lebensmittel

Neuartige Lebensmittel sind solche Lebensmittel, die vor dem 15. Mai 1997 (Inkrafttreten der relevanten EG-Novel Food Verordnung[25]) in der EU noch nicht verwendet worden sind. Da für diese Lebensmittel hinsichtlich ihrer Sicherheit für Verbraucherinnen und Verbraucher noch keine Erfahrungen vorliegen, ist ein Zulassungsverfahren vorgesehen, das eine umfassende gesundheitliche Bewertung einschließt. Die Palette der Lebensmittel, die unter den Anwendungsbereich der Novel Food Verordnung fallen, ist breit gefächert. Sie erstreckt sich von exotischen Früchten, Algen oder Pilzen bis hin zu einzelnen, aus pflanzlichen oder tierischen Ausgangsmaterialien isolierten oder synthetisch hergestellten Stoffen.

Ein bekanntes Beispiel sind die auf Grund ihrer cholesterinsenkenden Eigenschaften Lebensmitteln zugesetzten Pflanzensterine, die z. B. in Margarinen oder joghurtartigen Getränken verwendet werden. Diese Lebensmittel sind für eine genau festgelegte Personengruppe bestimmt, nämlich für Personen, die ihren erhöhten Cholesterinspiegel senken möchten. Die Bundesregierung hat sich bei den Beratungen der relevanten Zulassungsanträge und Etikettierungsbestimmungen ausdrücklich für eine restriktive Handhabung eingesetzt, um den Empfehlungen der beteiligten wissenschaftlichen Gremien, eine bestimmte Tagesverzehrsmenge nicht zu überschreiten, nachzukommen.

Die bestehenden Vorschriften der Novel Food Verordnung werden derzeit überarbeitet. Ein Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel wurde am 14. Januar 2008 von der Kommission angenommen, die Beratungen haben unmittelbar begonnen. Ein wesentlicher Punkt wird dabei die effizientere Gestaltung des Bewertungs- und Zulassungsverfahrens sein, insbesondere mit Blick auf traditionell in Nicht-EU-Ländern verzehrte Lebensmittel. Dabei soll das mit der Verordnung festgelegte hohe Verbraucherschutzniveau weiterhin sichergestellt, aber gleichzeitig auch das Angebot einer großen Vielfalt an Lebensmitteln ermöglicht werden.

Lebensmittelzusatzstoffe, Aromen und Enzyme

Die bestehenden gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über Lebensmittelzusatzstoffe und Aromen werden derzeit überarbeitet und die Rechtsvorschriften über Enzyme auf Gemeinschaftsebene harmonisiert. Eingeführt wird zudem ein einheitliches Zulassungsverfahren. Mit diesen Vorhaben verbunden ist sowohl eine Vereinfachung als auch eine Weiterentwicklung der Vorschriften in diesen Bereichen. Um ein hohes Niveau des Gesundheitsschutzes sicherzustellen, kann die Zulassung der Stoffe grundsätzlich nur nach einer positiven Bewertung durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit erfolgen. Das einheitliche Zulassungsverfahren wird es künftig gestatten, schneller als bisher neue technologische sowie wissenschaftliche Erkenntnisse bei der Zulassung der Stoffe zu berücksichtigen. Für Aromen werden darüber hinaus die Kennzeichnungsvorschriften erweitert, um die Verbraucherinnen und Verbraucher besser über die Art der Aromen zu informieren.

Die Vorschläge für vier Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates wurden von der Kommission Mitte 2006 vorgelegt. Unter der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 wurde das Verordnungspaket bei intensiven Beratungen in den Gremien des Rates entscheidend fortentwickelt. Mit einem Erlass der vier Verordnungen ist nicht vor Ende 2008 zu rechnen.

Verbesserung der Lebensmittelkennzeichnung

Vorschriften zur Lebensmittelkennzeichnung sollen eine ausreichende Information der Verbraucherinnen und Verbraucher sicherstellen, aber auch vor Irreführung und Täuschung schützen. Das Lebensmittelkennzeichnungsrecht ist in der Europäischen Union bereits weitgehend harmonisiert. Die Regelungen stellen auf eine Grundkennzeichnung für verpackte Ware ab (z. B. Verkehrsbezeichnung, Angabe des Herstellers, Verpackers oder Verkäufers, Zutatenverzeichnis, Haltbarkeitsdatum, Füllmenge und Alkoholgehalt sowie unter bestimmten Voraussetzungen die Menge einzelner Zutaten). Neben dieser Grundkennzeichnung bestehen oftmals weitere obligatorische Kennzeichnungsregelungen (z. B. für Milcherzeugnisse, Öle und Fette, Wein, Fleisch und Fleischerzeugnisse), die ebenfalls auf europäischen Regelungen basieren.

Die Europäische Kommission hat am 30. Januar 2008 einen Verordnungsvorschlag zur Überarbeitung des allgemeinen Kennzeichnungsrechts für Lebensmittel vorgelegt[26]. Die Bundesregierung sieht den Schwerpunkt einer Verbesserung dieses Kennzeichnungsrechts darin, dass die mit der Etikettierung vermittelten Informationen klar, übersichtlich und vor allem gut lesbar präsentiert werden.

Allergenkennzeichnung

Nach der rechtlich vorgeschriebenen Allergenkennzeichnung für verpackte Lebensmittel sind Lebensmittelzutaten und Stoffe, die am häufigsten Allergien und bestimmte Unverträglichkeiten auslösen, auf dem Etikett anzugeben. Ende 2007 wurden durch Änderung der Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung mit Weichtieren und Lupinen zwei weitere Lebensmittelzutaten in die Liste der Hauptallergene, die bei Lebensmitteln kennzeichnungspflichtig sind, aufgenommen.

Von der Allergenkennzeichnung ausgenommen ist bislang die lose Ware, die, wie zum Beispiel Backwaren und Fleischerzeugnisse, an der Theke vom Verkaufspersonal an den Verbraucher abgegeben wird. Hier besteht Handlungsbedarf, da ein entsprechendes Schutzbedürfnis auch bei unverpackt abgegebenen Lebensmitteln vorhanden ist. Allergiker sollen auch das vielfältige Angebot der lose abgegebenen Lebensmittel nutzen können und mangels Kennzeichnung nicht nur auf die verpackte Ware in ihrer Lebensmittelauswahl begrenzt bleiben.

Entsprechend den im Aktionsplan gegen Allergien (hierzu siehe S. 37) hierzu vorgesehenen Maßnahmen haben im Sommer 2007 Gespräche mit den Dachverbänden der betroffenen Wirtschaft stattgefunden. Bei loser Ware besteht eine Vielfalt der Abgabeformen in Handwerk, Handel und Gastronomie und den damit verbundenen unterschiedlichen Möglichkeiten und Grenzen der einzelnen Unternehmen. Es sind daher branchen- und unternehmensspezifische Ansätze erforderlich. Die Dachverbände haben verschiedene Ansätze und Aktivitäten zur Verbesserung der Situation von Allergikern bei loser Ware vorgestellt, wie z. B. Information der Verbraucher über Kassenbon oder im Einzelhandel ausliegende Kladden; außerdem bessere Schulung des Verkaufspersonals und Erarbeitung von wirtschaftsinternen Informationsbroschüren für das Allergen-Risikomanagement in der Lebensmittelproduktion. Die verschiedenen Ansätze tragen alle in ihrer Gesamtheit dazu bei, den Schutz von Allergikern bei loser Ware durch Kennzeichnung und Aufklärung zu verbessern.

Informationen über Nährwerte und Nährwertkennzeichnung

In der Europäischen Gemeinschaft ist einheitlich geregelt, dass die Nährwertkennzeichnung durch Nährwerttabellen auf Lebensmittelverpackungen grundsätzlich freiwillig erfolgen kann. Sie ist aber dann verpflichtend, wenn nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben bei einem Lebensmittel gemacht werden (s. u.).

Die Nährwertkennzeichnungsangaben werden von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu wenig bei ihrer Kaufentscheidung genutzt. Der am 30. Januar 2008 von der Kommission vorgelegte Verordnungsvorschlag zur Überarbeitung des allgemeinen Kennzeichnungsrechts bezieht auch die Novellierung der Nährwertkennzeichnungsvorschriften mit ein. Die Beratungen in den Gremien des Rates haben im ersten Quartal 2008 begonnen. Es wird jedoch aufgrund der zu erwartenden umfassenden Beratungen auf Gemeinschaftsebene eine gewisse Zeit dauern, bis neue, verbesserte Vorschriften in Europa tatsächlich gelten werden.

Kasten 3

Nanotechnologie und gesundheitlicher Verbraucherschutz

Unter Nanomaterialien werden so genannte Nanoobjekte oder nanostrukturierte Materialien verstanden, die in zumindest in einer äußeren Dimensionen nanoskalig sind (näherungsweise 1 bis 100 nm, 1 nm = 10^{-9} m = 1 Milliardstel Meter); sog. Nanopartikel sind in allen drei Dimensionen kleiner als 100 Nanometer. Nanomaterialien können neue – erwünschte oder auch unerwünschte – Eigenschaften besitzen.

Durch die allgemeinen lebensmittelrechtlichen Vorschriften ist dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher auch im Hinblick auf Erzeugnisse, die Stoffe oder Zutaten in nanoskaliger Größe enthalten, grundsätzlich Rechnung getragen. Demnach ist es verboten, Bedarfsgegenstände, Kosmetik und Lebensmittel derart herzustellen, zu behandeln und in den Verkehr zu bringen, dass sie bei bestimmungsgemäßem oder vorauszusehendem Gebrauch bzw. durch ihren Verzehr geeignet sind, die Gesundheit zu schädigen. Das gilt auch für Produkte, die unter Einsatz der Nanotechnologie hergestellt wurden. Der Unternehmer ist – wie generell im Lebensmittelrecht – für die Einhaltung dieser Vorschriften verantwortlich. Bei anderen Verbraucherprodukten ist die Lage vergleichbar: Sicherheit von Verwendern und Dritten ist beim Inverkehrbringen zu gewährleisten.

In Lebensmitteln spielt der Einsatz nanoskaliger Zutaten bisher nur eine untergeordnete bis gar keine Rolle. Aber auch hier ist zukünftig die Verwendung von Zutaten in Nanogröße denkbar. Möglichkeiten bestehen z. B. in Bezug auf eine bessere Bioverfügbarkeit von Nährstoffen oder auch im Aromenbereich. Ganz klar ist jedoch: Dies darf nur dann angewandt werden, wenn ein solcher Einsatz in Lebensmitteln sicher ist.

Mit der gemeinsamen Forschungsstrategie des Bundesinstituts für Risikobewertung, des Umweltbundesamts sowie der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin zu möglichen Gesundheits- und Umweltrisiken von Nanopartikeln wurde festgelegt, dass nicht nur die Chancen dieser neuen Technologie beleuchtet, sondern in zukünftig denkbaren Einsatzbereichen auch mögliche Risiken frühzeitig identifiziert, untersucht und bewertet werden. Dies erfolgt nicht nur in den in Deutschland dafür eigens etablierten Gremien, sondern auch auf europäischer bzw. internationaler Ebene.

Die Bundesregierung hat im August 2007 einen Bericht zum Veränderungsbedarf des bestehenden für Anwendungen der Nanotechnologie relevanten Rechtsrahmens vorgelegt. Auf der Grundlage des aktuellen Kenntnisstandes wird gegenwärtig grundsätzlich kein Veränderungsbedarf der bestehenden, für Anwendungen der Nanotechnologie relevanten Gesetze und Verordnungen gesehen. Um aber der wachsenden Nutzung und dem schnellen Erkenntnisgewinn in der Nanotechnologie Rechnung zu tragen, stellt der Bericht zudem einen Maßnahmenkatalog vor, in dessen Rahmen auch der Anpassungsbedarf für die nationale und internationale Regulierung nanotechnologischer Anwendungen weiterhin beobachtet und analysiert wird. Damit kann die Bundesregierung – wenn erforderlich – zügig agieren. Im Bereich der Lebensmittel wurden beispielsweise bereits bei den derzeit auf europäischer Ebene beratenen Verordnungsvorschlägen zu Lebensmittelzusatzstoffen und -enzymen Präzisierungen hinsichtlich des Kriteriums „Partikelgröße“ aufgenommen, und auch bei den derzeitigen Beratungen zur Novellierung der Novel Food Verordnung wird die Notwendigkeit speziellerer Regelungen zum Einsatz der Nanotechnologie im Lebensmittelbereich thematisiert werden.

Um die Verbraucherinformation über Nährwerte von Lebensmitteln zu verbessern und den Verbraucherinnen und Verbrauchern die Lebensmittelauswahl im Sinne einer gesunden und ausgewogenen Ernährung zu erleichtern, erarbeitet das Bundesverbraucherministerium einen Leitfaden über freiwillige Angaben zusätzlicher und durch die graphische Gestaltung ins Auge fallender Nährwertinformation auf Lebensmitteln durch die Wirtschaft. Die Eckpunkte für den Leitfaden wurden im Oktober 2007 der Öffentlichkeit vorgestellt.

Nach dem vorgelegten Konzept sollen die zentralen Elemente „1 plus 4" angegeben werden, also der Energiegehalt (Brennwert) plus die Gehalte an Fett, gesättigten Fettsäuren, Zucker und Salz. Die Angaben sollen in der Regel bezogen auf die Portion in einheitlichen und wieder erkennbaren Symbolen auf Lebensmittelverpackungen bzw. -etiketten erfolgen. Zu jedem Nährstoff soll angegeben werden, wie groß der Beitrag einer Portion in Bezug auf die Richtwerte für die empfohlene Tageszufuhr ist. An prominenter Stelle, in der Regel auf der Schauseite des Etiketts, sollen Verbraucherinnen und Verbraucher mindestens die Angabe des Brennwerts bezogen auf die Portion finden. Dies beinhaltet auch den Bezug auf einen durchschnittlichen Referenzwert für die tägliche Energieaufnahme von 2000 kcal. Auf Lebensmittelverpackungen bzw. -etiketten soll die Portionsgröße deutlich angegeben werden.

Für Unternehmen, für die die Angabe „1 plus 4" zurzeit eine große Hürde darstellt, soll der Einstieg erleichtert werden. Für eine Übergangszeit soll lediglich der Brennwert bezogen auf die Portion unter Bezug auf die empfohlene Tageszufuhr gut sichtbar angegeben werden.

Es wird angestrebt, dass möglichst viele verpackte Lebensmittel zukünftig solche freiwilligen Zusatzinformationen tragen. Lebensmittelwirtschaft und Handel sollen ermutigt werden, dies als Marketing-Instrument von zunehmender Bedeutung zu erkennen und zu nutzen. Ziel ist, dass bis Ende 2010 drei Viertel aller verpackten Lebensmittel auf dem deutschen Markt eine erweiterte Nährwertinformation – zumindest nach dem Einstiegsmodell – tragen.

Erweiterte Nährwertinformationen sind auch ein Schwerpunkt des Aktionsplans Ernährung und Bewegung (hierzu siehe S. 35).

Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben

Mit der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel[27] wurden im Dezember 2006 nach langen und schwierigen Beratungen in den Gremien des Rates und im Europäischen Parlament einheitliche Kriterien festgelegt, die einzuhalten sind, wenn bei Lebensmitteln freiwillig nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben (wie z. B. „leicht", „fettarm" oder „Calcium ist gut für die Knochen") verwendet werden. Die Verordnung wurde am 1. Juli 2007 wirksam. Es gelten jedoch noch eine Reihe von Übergangsregelungen. Unter anderem ist festgelegt, dass derartige Angaben bei Lebensmitteln wahr, klar und verständlich sein und auf gesicherten wissenschaftlichen Grundlagen beruhen müssen. Damit wird das Ziel verfolgt, den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Irreführung und Täuschung zu gewährleisten, aber auch den freien Warenverkehr im Binnenmarkt zu verbessern, die Rechtssicherheit für die Wirtschaftsakteure zu erhöhen und den fairen Wettbewerb im Lebensmittelsektor sicherzustellen.

Bei den Beratungen in den Gremien des Rates hatte sich die Bundesregierung nachdrücklich für praktikable und weniger bürokratische Regelungen bei Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus eingesetzt und konnte erreichen, dass eine Reihe diesbezüglicher Änderungsvorschläge berücksichtigt wurden.

Die Verordnung legt hinsichtlich nährwertbezogener Angaben fest, dass nur solche Angaben verwendet werden dürfen, die in der im Anhang enthaltenen Positivliste aufgeführt sind. Die jeweils festgelegten Anforderungen sind einzuhalten.

Bei gesundheitsbezogenen Angaben wird unterschieden zwischen Angaben über die Verringerung eines Krankheitsrisikos sowie Angaben über die Entwicklung und die Gesundheit von Kindern, die in jedem Fall einer Zulassung bedürfen (Artikel 14-Angaben) und anderen gesundheitsbezogenen Angaben, wie z. B. Angaben zur Bedeutung eines Nährstoffs oder einer anderen Substanz für Körperfunktionen, Wachstum und Entwicklung (Artikel 13-Angaben). Die Artikel 13-Angaben werden in einer von der Europäischen Kommission zu erstellenden Gemeinschaftsliste auf der Basis der nationalen Listen, die von den Mitgliedstaaten bis 31. Januar 2008 der Kommission vorzulegen waren, zusammengestellt. Es dürfen dann nur die in der Gemeinschaftsliste aufgeführten Angaben verwendet werden. Für gesundheitsbezogene Angaben, die auf neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen, gilt ein spezielles Zulassungsverfahren.

Darüber hinaus hat die Kommission bis zum 19. Januar 2009 spezifische Nährwertprofile festzulegen, denen Lebensmittel oder bestimmte Lebensmittelkategorien entsprechen müssen, um nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben tragen zu dürfen.

Nachdem in 2007 eine Leitlinie zur Auslegung der Verordnung auf Gemeinschaftsebene erarbeitet wurde, steht in 2008 die Erstellung der Gemeinschaftsliste der gesundheitsbezogenen Angaben nach Artikel 13 im Mittelpunkt. Dafür wurde im Jahr 2007 die deutsche Liste der entsprechenden Angaben vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit erstellt und die gemeldeten Angaben in Zusammenarbeit mit dem Bundesinstitut für Risikobewertung, dem Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel, sowie Vertretern der Überwachungsbehörden geprüft. Außerdem wird im Jahr 2008 die Kommission die Arbeiten zur Festlegung der Nährwertprofile auf der Basis der wissenschaftlichen Stellungnahme der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit, die Ende Februar 2008 veröffentlicht wurde, beginnen.

Stoffliche und technische Sicherheit verbrauchernaher Produkte

Die gesundheitliche Unbedenklichkeit und die Sicherheit von Produkten und Dienstleistungen für den privaten Konsum müssen gewährleistet sein. Dabei gilt der Grundsatz der Produkthaftung des Herstellers bzw. des Anbieters.

Es dürfen nur Produkte in Verkehr gebracht werden, von denen bei bestimmungsgemäßen Gebrauch und bei einer vorhersehbaren Fehlanwendung keine Gefahr für Menschen ausgeht. Zur Gewährleistung der technischen Sicherheit sind im Europäischen Recht für zahlreiche Produkte grundlegende Sicherheitsanforderungen festgelegt, die vom Hersteller nicht unterschritten werden dürfen. Die konkreten technischen Anforderungen werden hier in Normen formuliert, welche die allgemein anerkannten Regeln der Technik widerspiegeln und in regelmäßigen Abständen überarbeitet werden.

Darüber hinaus gibt es für bestimmte Produkte, wie z. B. kosmetische Mittel, auf Gemeinschaftsebene produktspezifische Regelungen, die dem vorsorgenden Verbraucherschutz Rechnung tragen. Daneben bestehen zur Gewährleistung der stofflichen Sicherheit von Produkten weitere spezifische nationale und europäische Regelwerke.

Technische Harmonisierung und Produktsicherheit

Das Konzept des Neuen Ansatzes (New Approach) und das Gesamtkonzept für die Konformitätsbewertung der Europäischen Union dienen seit 1985 der technischen Harmonisierung bestimmter Produktgruppen und dem Abbau von Handelshemmnissen innerhalb des europäischen Binnenmarktes. Sie zielen darauf ab, das Einschreiten des Staates auf das in diesem Zusammenhang notwendige Maß zu beschränken und der Wirtschaft bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gegenüber der Öffentlichkeit, insbesondere bei der Gewährleistung von Gesundheitsschutz und Sicherheit für die Verbraucherinnen und Verbraucher und Arbeitnehmer, den erforderlichen Handlungsspielraum zu eröffnen.

Im Frühjahr 2007 legte die Europäische Kommission Vorschläge zur Überarbeitung des Neuen Ansatzes[28] vor. Mit ihnen soll für die bestehende Infrastruktur für die Akkreditierung, die Kontrolle der Konformitätsbewertungs stellen und die Marktüberwachung zur Kontrolle von Produkten und Wirtschaftsakteuren ein einheitlicher Rahmen geschaffen werden.

Der Beschlussvorschlag, der in seiner rechtlichen Wirkung als „Baukasten“ für künftige Rechtsetzungsvorhaben zu verstehen ist, beinhaltete u. a. Regelungen zur CE-Kennzeichnung. Nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission sollte das CE-Kennzeichen künftig die einzige Kennzeichnung sein, die die Konformität eines Produkts mit geltenden Anforderungen bescheinigt. Nationale Kennzeichen, wie das deutsche GS-Zeichen, sollten künftig untersagt sein.

Die Bundesregierung setzte sich gegenüber der Europäischen Kommission, in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe „Technische Harmonisierung (New Approach)“ und in den Gremien des Europäischen Parlaments nachdrücklich dafür ein, dass freiwillige nationale Kennzeichen wie das GS-Zeichen auch weiterhin zulässig sind, wenn sie einen zusätzlichen Wert gegenüber der CE-Kennzeichnung besitzen. Bis zur Schaffung eines möglicherweise europäischen Sicherheitszeichens – ggf. nach Vorbild des GS-Zeichens – müssten nationale Sicherheitszeichen erhalten bleiben.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass Qualitätszeichen wie das GS-Zeichen für geprüfte Sicherheit zum Schutz der Verbraucher unverzichtbar und notwendig sind. So werden nach Angaben des Verbandes der TÜV e. V. pro Jahr für ca. 50 000 Produkttypen GS-Zeichen beantragt. Davon muss ca. die Hälfte nachgebessert werden, bevor das GS-Zeichen erteilt wird und die Produkte den Markt erreichen.

Im Unterschied zur CE-Kennzeichnung, mit der der Hersteller selbst die Übereinstimmung seines Produkts mit einschlägigen europäischen Richtlinien bescheinigt, handelt es sich beim GS-Zeichen um ein echtes Sicherheitszeichen, dessen Anbringung freiwillig ist. Die Verleihung des GS-Zeichens setzt voraus, dass eine zugelassene, unabhängige Prüf- und Zertifizierungsstelle eine Baumusterprüfung durchführt und bestätigt, dass das Baumuster den sicherheitstechnischen Anforderungen des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes entspricht. Ferner kontrolliert die Prüf- und Zertifizierungsstelle, dass die in Verkehr gebrachten Serienprodukte mit dem geprüften Baumuster übereinstimmen. Damit hat das GS-Zeichen einen unmittelbaren Mehrwert für die Verbraucher bei ihrer Kaufentscheidung.

Die Sicherheit von Verbraucherprodukten insbesondere aus Drittstaaten war auch Gegenstand intensiver Debatten im Europäischen Parlament. Vor dem Hintergrund der Rückrufaktion von in China produziertem Spielzeug verabschiedete es am 26. September 2007 eine Entschließung. In ihr wird die Europäische Kommission aufgefordert, die Schaffung eines gemeinsamen europaweiten Gütesiegels für die Produktsicherheit zu prüfen. Auch der für den New Approach zuständige Binnenmarktausschuss (IMCO) hat sich in seinen Beratungen am 21. November 2007 dafür ausgesprochen, nationale Sicherheitszeichen weiter bestehen zu lassen. Er forderte die Europäische Kommission auf, im Rahmen einer Studie das Erfordernis und den Inhalt eines spezifischen Verbraucherkennzeichens zu klären.

Das Europäische Parlament hat in seiner Plenarsitzung am 21. Februar 2008 dieses Anliegen unterstützt und die Vorschläge zur Überarbeitung des Neuen Ansatzes mit dem auf Drängen der Bundesregierung gefundenen Kompromiss zur Erhaltung nationaler Sicherheitszeichen zugestimmt. Damit hat das GS-Zeichen weiterhin Bestand. Die Europäische Kommission wurde zudem verpflichtet, innerhalb eines Jahres eine Untersuchung über das System der CEKennzeichnung und sein Zusammenspiel mit nationalen Zeichen vorzulegen.

Sicherheit von Chemikalien

Für viele Chemikalien sind wesentliche toxikologische und ökotoxikologische Untersuchungen nie durchgeführt worden. Da das Fehlen von Erkenntnissen zur Toxizität nicht kenntlich gemacht wird, scheinen diese Chemikalien sicher. Die neue EG-Chemikalienverordnung REACH[29] vom Dezember 2006 zielt auf einen verantwortlichen Umgang mit Chemikalien und wird dazu führen, dass deutlich mehr Chemikalien als bisher gut untersucht sein werden. Die Abkürzung REACH steht für die englischen Begriffe für Registrierung, Bewertung und Zulassung von Chemikalien. Künftig werden rund 30 000 Stoffe, die sich auf dem europäischen Markt befinden, bei der neuen Chemikalienagentur in Helsinki registriert. Hersteller und Importeure müssen Maßnahmen für die sichere Verwendung ihrer Stoffe entwickeln und an ihre Abnehmer kommunizieren. Besonders risikoreiche Stoffe werden einem behördlichen Zulassungsverfahren unterstellt.

Die Chemikalienagentur stellt nichtvertrauliche Informationen über Stoffe und ihre Gefahren in einer Internetdatenbank zur Verfügung. Verbraucherinnen und Verbraucher haben künftig einen Anspruch darauf zu erfahren, ob in Produkten besonders besorgniserregende Stoffe enthalten sind. Die REACH-Verordnung ist am 1. Juni 2007 in Kraft getreten.

Kosmetika und Tätowiermittel

Für kosmetische Mittel gibt es bereits umfangreiche Regelungen, die auf Gemeinschaftsrecht beruhen. Neue Erkenntnisse und neue stoffliche Einsatzbereiche machen jedoch eine beständige Anpassung dieser Vorschriften notwendig. Dazu werden neue Vorschriften, insbesondere auch im Hinblick auf den vorbeugenden gesundheitlichen Verbraucherschutz, erlassen.

So wurde im Berichtszeitraum die Haarfarbstrategie zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher fortgeführt. Ziel dieser Strategie ist es, nur solche Stoffe für Haarfarben zu verwenden, die zuvor einer gesundheitlichen Bewertung durch den wissenschaftlichen Ausschuss der Europäischen Kommission unterzogen und bei denen keine Bedenken erhoben wurden. In diesem Sinne wurden im Berichtszeitraum zahlreiche Stoffe, für die eine derartige gesundheitliche Beurteilung nicht vorliegt, für diesen Verwendungszweck verboten.

Schmuck- und Schminktätowierungen (auch Tattoos und Permanent Make-up) erfreuen sich zunehmender Beliebtheit in Teilen der Bevölkerung. Sie können jedoch gesundheitliche Risiken bergen. Nach der Anwendung von Mitteln zum Tätowieren wurden Unverträglichkeitsreaktionen, etwa in Form von ekzematöser, phototoxischer oder Kontakt-Dermatitis dokumentiert. Im Gegensatz zu kosmetischen Mitteln werden die verwendeten Farbmittel nicht auf die Haut aufgetragen, sondern in die Haut eingebracht. Von hier aus können sie in den Organismus gelangen und im Stoffwechsel in andere, auch schädliche Verbindungen umgebaut werden.

Seitens der Bundesregierung wird gegenwärtig eine Regelung vorbereitet, mit der gesundheitliche Anforderungen an Mittel zum Tätowieren und für Permanent Make-up festgelegt werden. Dabei sollen die Verwendung von zahlreichen problematischen Stoffen (wie Azofarbstoffe, die kanzerogene Amine abspalten können oder Stoffe, die als krebserzeugend, erbgutverändernd oder fortpflanzungsgefährdend eingestuft sind) für das Herstellen von Tätowiermitteln verboten sowie die Mitteilungs- und Kennzeichnungsvorschriften bei diesen Erzeugnissen verbessert werden.

Spielwaren

Die vorhandenen Rechtsvorschriften sehen bezüglich der Sicherheit von Spielzeug einen hohen Qualitätsmaßstab vor. Die Sicherheitsanforderungen von Spielzeug auf Gemeinschaftsebene sind in erster Linie in der so genannten Spielzeug-Richtlinie[30] geregelt und wurden durch die Zweite Verordnung zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz[31] in nationales Recht umgesetzt. Hinsichtlich der chemisch-toxikologischen Anforderungen unterliegen diese Produkte – sofern nicht in der o. g. Richtlinie geregelt – den Regelungen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches und der Bedarfsgegenständeverordnung.

Nach schwierigen Verhandlungen, die ihren Beginn im Jahr 1999 hatten, ist nunmehr eine dauerhafte, europaweit harmonisierte Regelung[32] hinsichtlich der Beschränkung der Verwendung bestimmter Phthalate (Weichmacher in Kunststoff) in Spielzeug und Babyartikeln erreicht worden. Die nationale Umsetzung dieser Regelungen erfolgte im Rahmen der Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung und der Kosmetikverordnung[33]. Dabei wird die Verwendung der drei Phthalate, die als fortpflanzungsgefährdend erkannt wurden, für Spielzeug und Babyartikel verboten. Außerdem wird die Verwendung von drei weiteren Phthalaten in Spielzeug und Babyartikeln, die von Kindern in den Mund genommen werden, verboten, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass sie eine potenzielle Gefahr darstellen, wenn sie in solchen Erzeugnissen verwendet werden. Damit wurden für die besonders sensible Bevölkerungsgruppe von Säuglingen und Kleinkindern Schutzmaßnahmen getroffen.

Bei der Herstellung von Luftballons und Spielzeug auf Kautschukbasis können aus den dabei verwendeten Vulkanisationsbeschleunigern N-Nitrosamine und in N-Nitrosamine umsetzbare Stoffe entstehen und freigesetzt werden. Die meisten N-Nitrosamine können das Erbgut schädigen (genotoxisch) und sind im Tierversuch krebserzeugend (kanzerogen). Obwohl die Exposition gegenüber diesen Stoffen durch Luftballons und Spielzeug nur gelegentlich stattfindet, stellen Kinder im Hinblick auf eine mögliche kanzerogene und genotoxische Wirkung eine besonders empfindliche Risikogruppe dar. Zudem muss bei den Nitrosaminen von einer additiven Wirkung ausgegangen werden. Gegenwärtig wird auf nationaler Ebene eine Regelung zu Nitrosaminen und nitrosierbaren Stoffen in Luftballons und Spielzeug aus Natur- oder Synthesekautschuk vorbereitet, um die Exposition so gering wie möglich zu halten. Mit der Verordnung

soll der vorbeugende gesundheitliche Verbraucherschutz – insbesondere bei Kindern – verbessert werden.

Ebenso setzt sich die Bundesregierung für eine Verbesserung und weitere Ausgestaltung der gesundheitlichen Anforderungen im Rahmen der Revision der Spielzeugrichtlinie ein, bei der die Sicherheit von Spielmaterial für Kinder unter 14 Jahren insbesondere hinsichtlich kinderspezifischer Gefahrensituationen (Verschlucken, Verletzungen durch scharfe Kanten etc.) sowie der Anforderungen an die chemischen Eigenschaften im Vordergrund stehen.

Bei der vorgesehenen Revision der Spielzeugrichtlinie sollen höhere Sicherheitsanforderungen für Spielzeug, insbesondere im Hinblick auf die Verwendung von Chemikalien in Spielzeug festgelegt werden. Insbesondere sollen spezifische Regeln für als krebserzeugend, erbgutverändernd oder fortpflanzungsgefährdend eingestufte Stoffe (k-e-f-Stoffe) in Spielzeug eingeführt werden. Auch soll die Verwendung bestimmter allergener Stoffe und bestimmter Duftstoffe verboten bzw. gekennzeichnet werden. Die weiteren Beratungen zu dem am 20. Februar 2008 von der Kommission vorgelegten Vorschlag bleiben abzuwarten.

Wasch- und Reinigungsmittel

Am 5. Mai 2007 ist das neue Wasch- und Reinigungsmittelgesetz[34] in Kraft getreten und ergänzt die EG-Detergenzienverordnung[35]. Danach haben die Hersteller von Wasch- und Reinigungsmitteln zukünftig dem Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) ein Datenblatt mit Angaben über sämtliche Inhaltsstoffe zur Verfügung zu stellen. Im BfR werden diese sog. „Rahmenrezepturen“ praxisgerecht aufbereitet und anschließend flächendeckend den Giftinformationszentren der Länder zur Verfügung gestellt. In Vergiftungsfällen können behandelnde Ärzte von den Giftinformationszentren sachkundig und mit wichtigen Informationen über die jeweiligen Inhaltsstoffe beraten werden. Auf diese Weise kann unter Umständen lebensrettende Hilfestellung geleistet werden. Darüber hinaus haben die für die Überwachung zuständigen Landesbehörden nun die Möglichkeit, Verstöße gegen die EG-Verordnung und gegen das Wasch- und Reinigungsmittelgesetz unmittelbar mit Bußgeldern zu ahnden.

Die EG-Detergenzienverordnung ist bereits im Oktober 2005 in Kraft getreten und seitdem unmittelbar geltendes Recht auch in Deutschland. Danach dürfen im Gegensatz zum früheren Recht aus Gründen des Umweltschutzes praktisch nur noch Wasch- und Reinigungsmittel in den Verkehr gebracht werden, deren waschaktive Substanzen (Tenside) vollständig biologisch abbaubar sind und keine potenziell toxischen Abbauprodukte hinterlassen. Darüber hinaus wurden die Vorschriften für die Kennzeichnung von Inhaltsstoffen erweitert, um die Verbraucherinnen und Verbraucher insbesondere über eingesetzte Konservierungs- und potenziell Allergie auslösende Duftstoffe zu informieren.

Solarien

Im Rahmen der Vereinfachung und Zusammenführung des deutschen Umweltrechts zu einem Umweltgesetzbuch soll auch ein Rechtsrahmen zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor so genannter nichtionisierender Strahlung geschaffen werden. Zu nichtionisierender Strahlung zählt u. a. die ultraviolette (UV) Strahlung, die in Besonnungsgeräten zur Hautbräunung eingesetzt wird. Sie gilt als karzinogen.

Mit dem Ziel, die Strahlenbelastung und damit das Risiko von UV-induzierten Hautkrebserkrankungen zu senken, ist vorgesehen, die Bestrahlungsstärke von Besonnungsgeräten, die für kosmetische Zwecke eingesetzt werden, zu beschränken und die Nutzung von kommerziell betriebenen Solarien durch Minderjährige vollständig zu verbieten. Zudem sollen u. a. Beratungs- und Dokumentationspflichten, das Anbringen von Warnhinweisen und der Angabe der Höchstnutzungsdauer eingeführt und Qualifikationsanforderungen definiert werden.

Schutz der Wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher

Verbraucherinnen und Verbraucher werden im Markt als begehrte Kunden umworben, sind aber manchmal auch Ziel unseriöser Geschäftspraktiken. Ohne Rückhalt im Verbraucherrecht wären Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber Unternehmen vielfach in einer schwachen Position. Hinzu kommt, dass die Anbieter in der Regel einen Informationsvorsprung haben. Ziel der Verbraucherpolitik ist es, die Position der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber der Marktgegenseite zu stärken.

Dabei werden Rahmenbedingungen der Märkte so gestaltet, dass Verbraucherinnen und Verbraucher das erforderliche Instrumentarium und Rechtspositionen erhalten. Um angemessene und ihren Prioritäten entsprechende Konsumentscheidungen treffen zu können, sind Transparenz, Information und effektive Märkte Voraussetzung. Das freie Spiel der Marktkräfte kann sich nur dann zum Vorteil aller entfalten, wenn der Regelungsrahmen einen Ausgleich der Interessen aller am Wirtschaftsverkehr Teilnehmenden gewährleistet.

Hohe Rechtssicherheit und Transparenz fördern das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in den Markt. Dies kommt auch den Anbietern zu Gute. Eine die Verbraucher stärkende Verbraucherpolitik nutzt so auch der wirtschaftlichen Entwicklung und stärkt seriöse und kundenfreundliche Anbieter.

Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor unlauteren Praktiken und vor Wettbewerbsbeschränkungen

Die zunehmende Belästigung von Verbraucherinnen und Verbrauchern durch unzulässige Telefonwerbung hat die Bundesregierung dazu veranlasst, ein Maßnahmenbündel zu ergreifen, um diesen unlauteren Werbepraktiken einen Riegel vorzuschieben. Schon jetzt ist es verboten, Verbraucher zu Werbezwecken anzurufen, wenn diese dem

Anruf nicht zuvor zugestimmt haben. Erforderlich sind aber Mechanismen, die Verstöße gegen das Verbot besser sanktionieren und unzulässige Telefonwerbung für Unternehmen wirtschaftlich weniger lohnend machen.

So plant die Bundesregierung insbesondere die Einführung von Bußgeldtatbeständen zur Sanktionierung unzulässiger Werbeanrufe. Weiterhin ist beabsichtigt, die Rufnummernunterdrückung bei Telefonwerbeanrufen zu verbieten und dies ebenfalls mit einem Bußgeld zu bewehren. Unseriös agierende Unternehmen müssen dann mit Bußgeldern von bis zu 50 000 Euro rechnen. Außerdem will die Bundesregierung die Widerrufsmöglichkeit der Verbraucher bei Fernabsatzverträgen im Falle telefonisch geschlossener Verträge ausdehnen. Die bisher geltenden Ausnahmen vom Widerrufsrecht für Verträge über die Lieferung von Zeitungen, Zeitschriften und Illustrierten sowie über die Erbringung von Wett- und Lotterie-Dienstleistungen sollen entsprechend beschränkt werden. Daneben werden noch weitergehende Maßnahmen, die unerwünschte Telefonwerbung für Unternehmen erschweren oder wirtschaftlich unattraktiv machen sollen, diskutiert. Ein entsprechender Gesetzesentwurf wird derzeit abgestimmt.

Die Verbraucherinnen und Verbraucher sollen darüber hinaus besser vor so genannten untergeschobenen Verträgen (auch als Slamming bekannt) geschützt werden. Damit ist der Wechsel eines Telefonanbieters oder die Umstellung der Betreibervorauswahl auf Initiative eines neuen Anbieters gemeint, ohne dass dies vom Anschlussinhaber gewünscht wurde. Das Problem liegt darin, dass es einem Dritten derzeit möglich ist, mündlich in eine bestehende Vertragsbeziehung einzugreifen. Der entsprechende Wille des Kunden, seinen bisherigen Vertrag zu kündigen, muss gegenüber dem bisherigen Anbieter nicht in einer bestimmten Form nachgewiesen werden. Die Bundesregierung plant daher, eine Regelung einzuführen, wonach ein neuer Anbieter beim bisherigen Anbieter eine Kündigung des Telefonvertrages nur noch mit einer Erklärung des Kunden in Textform veranlassen darf. Eine mündliche Übermittlung des Kündigungswunsches wäre demnach nicht mehr ausreichend. Damit kann ein außen stehender Dritter in die zwischen einem Kunden und seinem Anbieter bestehende Vertragsbeziehung nur noch eingreifen, wenn er die Kündigung des Kunden in Textform vorlegt. Die Regelung wird in den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes aufgenommen. Der entsprechende Gesetzentwurf wird derzeit abgestimmt.

Lauterkeitsrecht novellieren

Die Bundesregierung arbeitet derzeit intensiv an der Umsetzung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken[36] (Lauterkeitsrichtlinie) in das nationale Recht. Hierzu wird das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) überarbeitet. Durch die Lauterkeitsrichtlinie wird das Lauterkeitsrecht im Verhältnis von Unternehmern und Verbrauchern EU-weit harmonisiert. Ziel ist ein möglichst hohes Verbraucherschutzniveau, um das für die weitere Entwicklung des Binnenmarkts unverzichtbare Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher auch in grenzüberschreitende Angebote zu stärken.

Die Richtlinie verbietet unlautere Geschäftspraktiken. Als solche werden Verhaltensweisen von Unternehmen definiert, die den Erfordernissen der beruflichen Sorgfalt widersprechen und das Verhalten des Durchschnittsverbrauchers beeinflussen oder beeinflussen können. Einen Schwerpunkt legt die Richtlinie auf irreführende und aggressive Geschäftspraktiken.

Die Bestimmungen der Lauterkeitsrichtlinie, wie sie in das nationale Recht integriert werden sollen, stärken die Verbraucherrechte. Positiv hervorzuheben sind insbesondere folgende Gesichtspunkte:

– Es wird nunmehr ausdrücklich festgeschrieben, dass das Vorenthalten relevanter Informationen eine unlautere Irreführung darstellt.

– Bezogen sich die Regelungen des UWG bisher nur auf vorvertragliche Handlungen von Unternehmen, wird künftig ausdrücklich auch das Verhalten der Unternehmen bei der Durchführung von Verträgen am Maßstab des UWG zu messen sein.

– In einem Anhang zur Richtlinie sind besonders aggressive oder irreführende Geschäftspraktiken aufgezählt, die unter allen Umständen verboten sind. Eines Nachweises erheblicher Auswirkungen auf den Wettbewerb oder das Verbraucherverhalten bedarf es in diesen Fällen nicht mehr. Eine entsprechende Aufzählung verbotener unlauterer Praktiken soll auch in das deutsche UWG aufgenommen werden. Diese „absoluten Verbote“ werden die Rechtsdurchsetzung im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher erleichtern.

Preismissbrauch verhindern

Das Gesetz zur Bekämpfung von Preismissbrauch im Bereich der Energieversorgung und des Lebensmittelhandels vom 18. Dezember 2007[37], mit dem das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen novelliert worden ist, zielt darauf, missbräuchlichen Preissetzungsstrategien bei der Energieversorgung sowie im Lebensmittelhandel entgegen zu wirken. Das Gesetz ist am 22. Dezember 2007 in Kraft getreten.

Zu den neuen kartellrechtlichen Regelungen für die Energiewirtschaft auf Basis dieses Gesetzes wird auf den Abschnitt „Verbraucherrechte in Energiemärkten“ auf Seite 21 verwiesen. Für den Lebensmittelhandel wird, befristet bis Ende 2012, das Verbot des Angebots unter Einstandspreis verschärft. Lebensmittel dürfen von Unternehmen mit gegenüber kleinen und mittleren Wettbewerbern überlegener Marktmacht nur noch dann unter dem Einstandspreis angeboten werden, wenn dies sachlich gerechtfertigt ist. Bisher waren solche Angebote auch ohne sachliche Rechtfertigung zulässig, solange sie nur gelegentlich erfolgten.

Diese Rechtsänderung soll dem teilweise ruinösen Preiswettbewerb im Lebensmittelhandel, der vor allem kleine und mittlere Unternehmen belastet, entgegen wirken.

Wenn kleine und mittlere Unternehmen durch marktmächtige Unternehmen nach und nach vom Markt verdrängt werden, kann dies auch nachteilig für die Verbraucherinnen und Verbraucher sein. Bei einem Rückgang der Zahl der Unternehmen im Markt kann auf Dauer die breite Versorgung vor allem im ländlichen Raum beeinträchtigt werden. Mit dem verschärften Verbot von Verkäufen unter Einstandspreis wird darüber hinaus ein Signal für einen hohen Sicherheitsstandard bei Lebensmitteln gesetzt.

Eichrecht für lauteren Handel

Das Eichrecht gewährleistet die Messsicherheit für Messungen im öffentlichen Interesse und schützt Verbraucherinnen und Verbraucher wie auch den fairen Wettbewerb. So können Verbraucherinnen und Verbraucher darauf vertrauen, dass beispielsweise Wasser-, Strom- und Gaszähler im Haus, die Zapfsäulen an den Tankstellen oder die Waagen im Einzelhandel richtige Messwerte anzeigen.

Das Eichwesen in seiner bisherigen Form hat sich bewährt, muss allerdings an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden. Ziel der Novellierung des Eichgesetzes ist es, moderne Modelle der Konformitätsbewertung auf alle Messgeräte zu übertragen, die Eichpflicht auf die notwendigen Bereiche zu beschränken und die Bestimmungen an die veränderten technischen Rahmenbedingungen anzupassen. Darüber hinaus wird im Zuge der bevorstehenden umfassenden Reform des Eichrechts angestrebt, den Ländern durch bundesgesetzliche Vorgaben einen klaren Rechtsrahmen für den Vollzug des Eichrechts und damit auch der Marktaufsicht zu bieten.

Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt

Digitale Technologien setzen weitreichende gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungsprozesse in Gang. Eine der größten Herausforderungen für eine moderne Verbraucherpolitik besteht in der Begleitung dieser Veränderungsprozesse. Effektiver Schutz der Verbraucherinteres sen ist unverzichtbarer Bestandteil einer Politik, die Vertrauen schafft und damit auch den Weg ebnet für Innovationen und Wachstum. Denn fehlendes Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher kann die Erschließung neuer Marktpotenziale behindern. Umgekehrt können unzureichende Regeln, fehlende Transparenz oder ungenügende Kompetenz im Umgang mit den neuen Möglichkeiten zu finanziellen Schäden für Verbraucherinnen und Verbraucher führen.

Faire Kernprinzipien

Mit der am 15. März 2007 veröffentlichten Charta „Verbrauchersouveränität in der digitalen Welt“ hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz faire Kernprinzipien benannt, die für die Bewältigung der Herausforderungen der digitalen Welt und für die Nutzung ihrer Zukunftspotentiale unverzichtbar sind.

Diese Kernprinzipien sind:

– hohe Sicherheit und Zuverlässigkeit von Informations- und Kommunikationstechnik,
– breiter Zugang zu digitalen Medien und Informationen,
– weitgehende Interoperabilität (Kompatibilität verschiedener Geräte und Systeme),
– Barrierefreiheit und Gleichberechtigung,
– Nutzerfreundliche Gestaltung zur Ausschöpfung der Potenziale.

Entscheidend ist, dass die Sicherheit bei der Nutzung dieser Technologien verbessert wird und die Nutzungsregeln offen und klar sind, damit das Vertrauen der Verbraucher gestärkt wird. Verbrauchervertrauen und Verbraucherkompetenz sind auch in der digitalen Welt wichtige Grundlagen der Verbraucherpolitik. Teilhabe an und Zugang zu digitalen Informations- und Dienstleistungsangeboten müssen ebenso sichergestellt werden wie der Schutz der Nutzer. Für Verbraucherinnen und Verbraucher sind Problembewusstsein und Kompetenz für den Umgang mit digitalen Technologien Grundvoraussetzung, um eigenverantwortlich entscheiden und als mündige Verbraucherinnen und Verbraucher den Markt mitgestalten zu können.

Um den formulierten Kernprinzipien der Charta den nötigen Nachdruck zu verschaffen, ist eine Reihe von Maßnahmen geplant. Diese reichen von Veranstaltungen bis hin zu einem umfangreichen Aufklärungsprojekt.

Ein Themenschwerpunkt ist die Identitätssicherung in der digitalen Welt. Im Internet werden von einer Person häufig verschiedene Identitäten in unterschiedlichen Zusammenhängen benutzt: In Chatrooms wird unter einem selbst gewählten, anonymen Benutzernamen agiert, das Buch wird beim Online-Shopping unter einem Pseudonym verkauft, hinter dem sich die realen Daten wie Name und Adresse verbergen, und beim Internet-Banking wird mit zugewiesenen Nutzernamen gearbeitet. Eine Expertenrunde unter Vorsitz des Bundesministers des Innern während des 2. IT-Gipfels der Bundesregierung am 10. Dezember 2007 sowie eine Konferenz vom 12. Februar 2008 zur „Sicherung der Identität in der digitalen Welt“ in Zusammenarbeit mit dem Bundesverband Informationswirtschaft Telekommunikation und neue Medien e. V. (BITKOM) hat einen Beitrag dazu geleistet, Anforderungen an den Schutz vor Identitätsmissbrauch und an eine sichere Authentifizierung zu formulieren.

Mit der geplanten Einführung eines elektronischen Personalausweises in Deutschland wird die Bundesregierung auch die Voraussetzungen zum sicheren elektronischen Identitätsnachweis für E-Business und E-Government schaffen. Damit werden sich die Inhaber des Ausweises im Internet und gegenüber Automaten elektronisch ausweisen können und nach Eingabe Ihrer PIN selbst entscheiden, welche personenbezogenen Daten aus ihrem Ausweis an den Serviceanbieter übermittelt werden. Eine Berechtigung zum Zugriff auf personenbezogene Daten der elektronischen Personalausweise erhalten dabei nur Serviceanbieter mit einem Zertifikat nach amtlicher

Überprüfung der Erforderlichkeit und Plausibilität. Der neue Ausweis ist damit eine Antwort auf bestehende Sicherheitslücken und Datenschutzrisiken, wie beispielsweise das Phishing (Online-Datenspionage) und unterstützt die informationelle Selbstbestimmung der Ausweisinhaber bei der Weitergabe ihrer Daten. Die elektronische Authentisierungsfunktion beim neuen elektronischen Personalausweis gibt dem zukünftigen Personalausweisinhaber die Möglichkeit, unter eigener Kontrolle seine Daten zuverlässig im Internet zu übermitteln und vor Missbrauch zu schützen.

Die Bundesregierung erarbeitet gegenwärtig das Projekt Bürgerportale. Über Bürgerportale soll es möglich werden, auch im Internet Nachrichten und Dokumente so einfach, sicher und verbindlich zu versenden wie heute mit der Papierpost. Die neuen elektronischen Versanddienste sollen etwa dem klassischen Brief oder Einschreiben entsprechen und vergleichbare Rechtswirkungen entfalten. Sie sollen nicht durch den Staat, sondern durch einen Verbund von staatlich zertifizierten, aber privat betriebenen Anbietern bereitgestellt werden. Die Zertifizierung soll dabei Funktionalität und IT-Sicherheit sowie Daten- und Verbraucherschutz umfassen. Insbesondere sollen sich natürliche Personen auch pseudonyme elektronische Adressen einrichten können, um der Erstellung von Kommunikations- oder Konsumprofilen im Internet entgegen zu wirken. Die Kommunikation zwischen den Nutzern und ihren Anbietern sowie die Kommunikation der Bürgerportal-Anbieter untereinander wird komplett über gegenseitig authentisierte und verschlüsselte Kommunikationskanäle laufen. Bürgerportale spannen so einen Kommunikationsraum im Internet auf, in dem auf einem hohen und wohldefinierten Sicherheits- und Datenschutzniveau Nachrichten ausgetauscht werden können.

Gemeinsam mit weiteren Bundesministerien, Unternehmen der Informations- und Telekommunikationstechnik und dem Verbraucherzentrale Bundesverband wurde ein Leitfaden für eine verbraucherfreundliche Kundenbetreuung entwickelt, der am 10. Dezember 2007 im Rahmen des Zweiten Nationalen IT-Gipfels der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Der Leitfaden legt konkrete Anforderungen zu Kompetenz, Erreichbarkeit, Datenschutz, Vertrieb und Qualitätsmanagement beim Service fest. Unter anderem sollen Wartezeiten durchschnittlich nicht mehr als 30 Sekunden betragen, die Service-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen das gesamte Produkt- und Dienstleistungsangebot kennen, für Termine von Servicetechnikern sind Zeitfenster von maximal zwei bis vier Stunden anzustreben und Warteschleifen sollen nicht auf Kosten der Verbraucher gehen. Nun liegt es an den beteiligten Unternehmen, den gemeinsam erarbeiteten Leitfaden mit Leben zu füllen und anzuwenden.

Kosten und Transparenz in der Telekommunikation

Unerwünschte Werbe-E-Mails belästigen nicht nur private Verbraucherinnen und Verbraucher, sondern richten auch großen wirtschaftlichen Schaden an. Am 1. März 2007 trat das Telemediengesetz[38] in Kraft, das einen verbesserten Schutz vor irreführenden Angaben bei E-Mail-Werbung brachte. Bereits nach geltendem Recht waren unverlangt zugesandte Werbe-E-Mails nach dem Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb zivilrechtlich unzulässig. Das neue Telemediengesetz macht es möglich, auch Bußgelder zu verhängen. Wer absichtlich den Absender oder den kommerziellen Charakter einer E-Mail verschleiert oder verheimlicht, kann künftig mit einem Bußgeld bis zu 50 000 Euro belangt werden.

Im Februar 2007 trat die Novellierung des Telekommunikationsgesetzes[39] in Kraft. Mit den neuen Regelungen wurde die Position der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber unseriösen Anbietern gestärkt und für mehr Transparenz gesorgt.

Bei der Werbung für zahlreiche Rufnummern müssen die Preise gut lesbar und deutlich sichtbar angegeben werden. Die Preisansagepflicht wird über die (0)900er Rufnummern hinaus auf weitere Rufnummern, z. B. auf (0)137er Nummern, ausgeweitet. Bei Textnachrichten muss der zu zahlende Preis ab einem Betrag von 2 Euro angezeigt werden. Ferner muss der Anbieter die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vor dem Abschluss eines Abonnements über Kurzwahl-Datendienste über die wesentlichen Vertragsbestandteile wie den Preis und den Abrechnungszeitraum informieren. Erst durch eine Bestätigung über den Erhalt der Information kommt der Vertrag zustande. Die Preisangabepflichten bei den so genannten Kurzwahldiensten sollen insbesondere junge Handynutzer vor dem Kostenrisiko bei der Inanspruchnahme dieser Dienste schützen.

Unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ist im ersten Halbjahr 2007 durch Verabschiedung der Roaming-Verordnung[40], die die Preise für grenzüberschreitende Mobilfunkgespräche in Europa regelt, ein wichtiger verbraucherpolitischer Erfolg erzielt worden. Der europäische Gesetzgeber griff einen Missstand auf, der schon jahrelang zu Diskussionen Anlass gab. Der Markt war intransparent und zeichnete sich durch ein deutlich über den Kosten liegendes Preisniveau aus. Mit der befristeten Einführung eines sog. „Eurotarifs“ wurden erhebliche Preissenkungen zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher angeschoben und die Voraussetzungen für einen funktionierenden Wettbewerb geschaffen. Darüber hinaus erhält jeder International-Roaming-Nutzer seit Ende September 2007 bei der Einreise in einen anderen Mitgliedstaat unentgeltlich eine Kurznachricht, die persönliche Preisinformationen bereitstellt.

Kasten 4

Zur Preisentwicklung bei Lebensmitteln

Die Verbraucherpreise für Lebensmittel sind in Deutschland über viele Jahre hinweg deutlich langsamer angestiegen als die Verbraucherpreise insgesamt und haben maßgeblich zur Dämpfung des Anstiegs der Lebenshaltungskosten beigetragen. Viele Nahrungsmittel sind heute immer noch billiger oder nicht teurer als vor mehr als 20 Jahren. Neben moderaten Preisen für landwirtschaftliche Rohstoffe trug vor allem die mäßige Lohnentwicklung und der Produktivitätsanstieg in der Ernährungswirtschaft zu dieser Entwicklung bei. Auch die Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland profitieren sehr stark vom intensiven Wettbewerb im Lebensmitteleinzelhandel.

Im Jahr 2007 haben teilweise deutliche Preiserhöhungen für eine ganze Reihe von Milcherzeugnissen und anderen abgepackten Nahrungsmitteln die öffentliche Aufmerksamkeit erregt.

Schon seit einigen Jahren steigt weltweit die Nachfrage nach Agrarrohstoffen. Sie wird bestimmt durch den jährlichen Bevölkerungszuwachs von rund 80 Millionen Menschen sowie steigende Kaufkraft und veränderte Konsumgewohnheiten insbesondere in Schwellenländern wie China und Indien. Aber auch die zunehmende Verwendung agrarischer Rohstoffe außerhalb des Futter- und Nahrungsmittelbereichs – insbesondere zur Erzeugung von Bioenergie – trägt dazu bei. Zu diesen langfristig wirkenden Faktoren kam 2007 der witterungsbedingte Ausfall wichtiger Milchanbieter auf dem Weltmarkt (u. a. durch Dürre in Australien) hinzu.

In früheren Jahren hätten solche Ausfälle noch durch den Abbau der Lagerbestände an Butter und Magermilchpulver abgemildert werden können. Doch die Lager sind geräumt; die Zeiten von Butterbergen und Milchseen sind Geschichte. Letzteres ist Folge der seit Beginn der 90er Jahre durchgeführten Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik, mit denen die Agrarmärkte schrittweise liberalisiert wurden. Hier kommt nun die Funktion des Preises als Indikator für Knappheit auf den Agrarmärkten wieder stärker zum Tragen.

Die Verbraucherpreise, die vor allem durch das Preisniveau im Lebensmittelhandel bestimmt werden, stiegen 2007 zum Teil sprunghaft an, nachdem Verträge zwischen den Handelsunternehmen und der Ernährungsindustrie ausgelaufen waren und die Ernährungsindustrie Preiserhöhungen gegenüber der Handelsstufe durchsetzen konnte. Zur Begründung spielten dabei nicht nur gestiegene Preise für Agrarrohstoffe, sondern auch gestiegene Kosten für Energie und Verpackungen eine Rolle.

Allerdings darf die intensive öffentliche Diskussion über drastisch gestiegene Einzelpreise nicht den Blick darauf verstellen, dass die Preissteigerungsrate für die Gesamtheit aller Nahrungsmittel wesentlich moderater ausfiel. Für das Jahr 2007 betrug sie 3,9 Prozent. Die Preise für eine Reihe von Milcherzeugnissen und Backwaren sowie für Geflügelfleisch wiesen Ende 2007 hohe, zum Teil zweistellige Steigerungsraten auf. Dagegen lagen die Preise für Kartoffeln, Zucker und Schweinefleisch auf oder gar unter dem Vorjahresniveau.

Im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten der EU liegen die Verbraucherpreise für Nahrungsmittel in Deutschland nach wie vor niedriger als etwa in Italien oder Großbritannien.

Urheberrechte und Privatkopien

Im Anschluss an das erste Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft (sog. Erster Korb), mit dem zwingende europarechtliche Vorgaben umgesetzt worden sind, ist mit dem so genannten Zweiten Korb[41] das deutsche Urheberrecht weiter an die Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien angepasst worden. Die neuen Regelungen sind zum 1. Januar 2008 in Kraft getreten.

Aus verbraucherpolitischer Sicht sind insbesondere zwei Punkte bedeutsam: Erstens, die Beibehaltung der grundsätzlichen Zulässigkeit von Privatkopien auch in digitaler Form. Privatkopien sind nur dann unzulässig, wenn offensichtlich rechtswidrig hergestellte oder öffentlich zugänglich gemachte Vorlagen verwendet wurden; die Beweispflicht obliegt den Rechteinhabern.

Zweitens, keine Durchsetzung der digitalen Privatkopie bei technischen Kopierschutzmaßnahmen. Im digitalen Bereich können Rechteinhaber ihre Werke durch Kopierschutzmaßnahmen, wie Digital-Rights-Management-Systeme (DRM-Systeme), vor ungewollten Vervielfältigungen schützen. Die Kennzeichnungspflicht im Fall technischer Kopierschutzmaßnahmen bleibt jedoch bestehen, d. h. Verbraucherinnen und Verbraucher haben die Wahlfreiheit, ob sie kopiergeschützte Werke erwerben oder nicht.

Verbraucherrechte in Energiemärkten

Im Herbst 2006 traten die Verordnungen zur Grundversorgung und zum Netzanschluss bei Strom und Gas[42] in Kraft, die die Position der Verbraucherinnen und Verbraucher erheblich verbessert haben. Die Netzanschlussverordnungen erleichtern den Verbraucherinnen und Ver-

brauchern den Wechsel zu einem anderen Energieanbieter. In den Verordnungen zur Grundversorgung wird klargestellt, dass die Unterbrechung der Versorgung nur aus besonders schwerwiegenden Gründen möglich ist. Bei Unterbrechung wegen Nichterfüllung der Zahlungsverpflichtung durch den Anschlussnutzer ist die Frist zur Ankündigung der Unterbrechung von zwei auf vier Wochen verlängert worden. Grundversorger wurden außerdem verpflichtet, Preiserhöhungen frühzeitig anzukündigen (mindestens sechs Wochen vorher). Darüber hinaus ist die Haftung des Netzbetreibers bei Versorgungsstörungen verschärft worden. Nunmehr kann ein Netzbetreiber für Sachschäden bis 5 000 Euro schon bei einfacher Fahrlässigkeit haften, nicht wie bisher nur bei grober Fahrlässigkeit.

Zur Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher über ihre Rechte als Energiekunden förderte die Bundesregierung von 2005 bis 2007 das vom Bund der Energieverbraucher durchgeführte Projekt „Verbraucherinformation Gas- und Strompreiserhöhungen“. Das Projekt diente dazu, Verbraucherinnen und Verbrauchern bundesweit aktuelle Informationen darüber zur Verfügung zu stellen, wie sie sich gegen ungerechtfertigte Energiepreiserhöhungen wehren können. Darüber hinaus hat der aus Bundesmitteln finanzierte Verbraucherzentrale Bundesverband zusammen mit den Verbraucherzentralen der Länder eine umfangreiche Aufklärungskampagne zum Stromanbieterwechsel durchgeführt.

Im Hinblick auf die deutlichen Erhöhungen der Strom- und Gaspreise in den letzten Jahren hat die Bundesregierung die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht verschärft. Am 22. Dezember 2007 trat die Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen[37] (vgl. S. 17) in Kraft. Ziel ist es, durch § 29 GWB die Eingriffsbefugnisse der Kartellbehörden gegenüber marktbeherrschenden Energieversorgungsunternehmen bis 2012 befristet zu verschärfen, bis die eingeleiteten Strukturmaßnahmen für mehr Wettbewerb greifen. Das Gesetz enthält das an marktbeherrschende Energieunternehmen gerichtete Verbot, Preise zu verlangen, die ohne sachlichen Grund ungünstiger sind als die von vergleichbaren Unternehmen oder Entgelte zu fordern, die die Kosten in unangemessener Weise überschreiten. Ferner sieht es eine Beweislastumkehr zulasten der Energieversorger und die sofortige Vollziehbarkeit von kartellbehördlichen Missbrauchsverfügungen vor. Damit steht den Kartellbehörden eine schärfere Waffe gegen missbräuchlich überhöhte Energiepreise zur Verfügung.

Kundenrechte im öffentlichen Personenverkehr

Die Fahrgastrechte im Eisenbahnverkehr sind mit der Verabschiedung des 3. Eisenbahnpakets (Fortsetzung der Integration des europäischen Eisenbahnsystems) unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 deutlich gestärkt worden. Zu dem Paket gehört die Verordnung über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr[43], die insbesondere Regelungen über Informations- und Versicherungspflichten, die Haftung der Eisenbahnunternehmen für Personen- und Gepäckschäden sowie für die Verspätung und den Ausfall von Zügen und besondere Rechte von Personen mit eingeschränkter Mobilität enthält. Die Verordnung sieht u. a. eine Erstattung von 25 Prozent des Fahrpreises bei mehr als einer Stunde Verspätung und von 50 Prozent des Fahrpreises bei mehr als zwei Stunden Verspätung als Entschädigung vor. Diese Regelungen sollen das Bahnfahren als besonders umweltfreundliche Form der Mobilität noch attraktiver machen.

Die EG-Verordnung wird Ende 2009, zwei Jahre nach ihrer Verkündung, unmittelbar in Kraft treten. Für Bahnfahrerinnen und Bahnfahrer in Deutschland sollen die Regelungen der EG-Verordnung möglichst schon vorab in Kraft gesetzt werden.

Das Luftbeförderungsrecht wird überwiegend durch internationale Übereinkommen und gemeinschaftsrechtliche Regelungen bestimmt. Mit der im Februar 2004 in Kraft getretenen so genannten Denied-Boarding-Verordnung[44] sind die Rechte der Fluggäste bei Linien- und Charterflügen weiter verbessert worden. Die Verordnung sieht Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Passagiere bei Nichtbeförderung infolge Überbuchung und Annullierung sowie bei großer Verspätung von Flügen vor.

Seit Januar 2006 gilt eine Europäische Verordnung[45], nach der Fluggäste einen Anspruch auf Information haben, von welchem Luftfahrtunternehmen der konkrete Flug durchgeführt wird. Diese Verordnung ist auch die Grundlage für die Erstellung einer europaweiten „Schwarzen Liste“ unzuverlässiger Flugunternehmen, die über das Internet eingesehen werden kann.

Am 5. Juli 2006 trat die Europäische Verordnung zur Verbesserung der Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität[46] in Kraft. Konkret geht es um Hilfestellungen bei allen Stationen, die der Passagier nach Ankunft im Flughafen bis zum Abflug absolvieren muss, einschließlich Einchecken, Gepäckaufgabe, Pass-, Zoll- und Sicherheitskontrolle, Einstieg und Sitzplatzeinnahme. Luftfahrtunternehmen dürfen sich aus Gründen der Behinderung oder eingeschränkten Mobilität eines Fluggastes weder weigern, dessen Buchung zu akzeptieren noch einen solchen Fluggast mit gültigem Flugschein an Bord zu nehmen.

Zur Stärkung der Position der Kunden im öffentlichen Personenfernverkehr (Bahn, Bus, Flugzeug, Schiff) fördert die Bundesregierung die verkehrsträgerübergreifende Schlichtungsstelle Mobilität, die seit Dezember 2004 in der Projektträgerschaft des Verkehrsclub Deutschland e. V. ihre Tätigkeit bundesweit ausübt. Die Schlichtungsstelle Mobilität ist eine neutrale und unabhängige Einrichtung, die durch die Erarbeitung von Schlichtungsvorschlägen bei Problemen mit den Verkehrsunternehmen unbürokratisch und kostenlos vermittelt, ohne dass der Rechtsweg eingeschlagen werden muss.

Kasten 5

Verbraucherpolitische Meilensteine unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft

Unter deutscher Verhandlungsführung wurden wichtige Dossiers für viele aktuelle verbraucherpolitische Themen verabschiedet und Weichen für die Zukunft gestellt:

- Der Rat hat sich unter deutscher Präsidentschaft zur Verbraucherpolitischen Strategie 2007 bis 2013 der Kommission positioniert und eine Ratsentschließung dazu verabschiedet.
- Die von der Ratspräsidentschaft vorgestellte Charta „Verbrauchersouveränität in der digitalen Welt" hat dem europäischen Diskussionsprozess über die Notwendigkeit, Verbraucherrechte im digitalen Zeitalter fortzuentwickeln, neue Impulse gegeben.
- Mit dem Beschluss der Roaming-Verordnung wurde das Telefonieren mit dem Handy im europäischen Ausland wesentlich billiger.
- Die Kundenrechte im Eisenbahnverkehr wurden mit Verabschiedung des dritten Eisenbahnpakets deutlich gestärkt. Künftig gibt es europaweite Regelungen zur Verspätungsentschädigung, zur Haftung, zu Informationspflichten und zu den Rechten der in der Mobilität eingeschränkten Personen.
- Die Verhandlungen über die Zahlungsdienste-Richtlinie konnten zu einem erfolgreichen Abschluss geführt werden. Die deutschen Verbraucherinnen und Verbraucher können sich darüber freuen, dass Überweisungen nach Umsetzung der Richtlinie schon am nächsten Geschäftstag auf dem Konto des Empfängers gutgeschrieben werden müssen.
- Im Rat wurde eine Einigung über die Verbraucherkreditrichtlinie erzielt; nach abschließender Verabschiedung im Rat, kann in Zukunft das günstigste Kreditangebot leichter ermittelt werden.
- Unter deutscher Präsidentschaft wurde im Rat die Allgemeine Ausrichtung („general approach") zu den drei Verordnungsvorschlägen über Lebensmittelzusatzstoffe, über Lebensmittelenzyme und über ein einheitliches Zulassungsverfahren für Zusatzstoffe, Enzyme und Aromen beschlossen. Zum Verordnungsvorschlag über Aromen und Lebensmittelzutaten mit Aromaeigenschaften wurde ein Fortschrittsbericht der deutschen Präsidentschaft vorgelegt.

Transparenz für Finanzdienstleistungen

Die Märkte für Finanzdienstleistungen – von Versicherungen über Kredite bis zur Altersvorsorge – gewinnen an Bedeutung. Entscheidungen sind zu treffen, die große Auswirkungen auf Lebensgestaltung und finanzielle Bewältigung späterer Lebenssituationen haben. Daher besteht hier ein besonderer Bedarf an strukturierter Information und an Beratung.

Versicherungen

Im Versicherungsbereich wurde die Rechtsstellung der Verbraucher im Berichtszeitraum ganz erheblich verbessert und auf ein neues Fundament gestellt.

Die Novelle des Versicherungsvertragsgesetzes[47] reformiert zum 1. Januar 2008 das aus dem Jahre 1908 stammende „Grundgesetz des Versicherungswesens" grundlegend und passt es an die Erfordernisse eines modernen Verbraucherschutzes an. Einzelheiten der umfangreichen Informationspflichten werden in der Verordnung über Informationspflichten bei Versicherungsverträgen geregelt.

Vorrangiges Ziel der Reform war es, die Stellung der Versicherungsnehmer zu stärken und die Transparenz zu erhöhen. Erreicht wurde dies insbesondere durch bessere Information der Verbraucherinnen und Verbraucher beim Abschluss von Versicherungsverträgen. Der Versicherer hat ein Produktinformationsblatt zur Verfügung zu stellen, das die bedeutsamen Vertragsdetails in verständlicher und übersichtlicher Form aufbereitet. Den Verbraucherinnen und Verbrauchern müssen weiterhin nun bereits vor dem Vertragsschluss alle wesentlichen Unterlagen und Informationen zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören insbesondere Angaben zum Versicherungsumfang, zum Versicherer, zum absichernden Garantiefonds, zur Vertragslaufzeit, zu Widerrufs- und Kündigungsrechten, zum Gesamtpreis und zu außergerichtlichen Beschwerde- und Rechtsbehelfsverfahren.

Ein verbraucherpolitischer Fortschritt ist weiterhin die neue Pflicht zur Angabe der Abschluss- und Vertriebskosten bei Lebensversicherungen, privaten Krankenversicherungen und Berufsunfähigkeitsversicherungen. Außerdem werden Versicherte künftig besser gestellt, wenn sie den Versicherungsfall grob fahrlässig herbeigeführt haben. Sie verlieren in diesem Fall nicht mehr jegliche Leistungsansprüche. Nach dem bisher geltenden „Alles-oder-Nichts-Prinzip" hatte ein Versicherungsnehmer bei grober Fahrlässigkeit grundsätzlich keinen Anspruch auf Entschädigung, nunmehr bemessen sich die Folgen danach, wie stark sein Verschulden wiegt.

Die Reform trägt auch der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Überschussbeteiligung in der Lebensversicherung und des Bundesgerichtshofs zur Berechnung von Mindestrückkaufswerten Rechnung. Bei Lebensversicherungen werden die Versicherten künftig angemessen an den mit ihren Prämien erwirtschafteten Überschüssen und an den stillen Reserven beteiligt.

Im Bereich der privaten Krankenversicherung (PKV) müssen die Versicherungsunternehmen künftig zudem über die Beitragsentwicklung des jeweiligen Tarifs im Zeitraum der dem Angebot vorangehenden zehn Jahre informieren, damit sich der Antragsteller anhand realistischer Zahlen eine Vorstellung über die mögliche Entwicklung der Prämien dieses Tarifs machen kann. Außerdem müssen privat Krankenversicherte künftig über die Möglichkeit des Wechsels in den ab 1. Januar

2009 von allen Versicherungsunternehmen anzubietenden Basistarif und über die dort vorhandenen Möglichkeiten zur Beitragsbegrenzung unterrichtet werden.

Flankiert wird die Reform des Versicherungsrechts von dem am 22. Mai 2007 in Kraft getretenen Versicherungsvermittlergesetz[48], das auf der Ebene des Versicherungsvertriebes zahlreiche Verbesserungen für die Versicherten eingeführt hat.

Ohne eine qualifizierte Beratung sind die meisten Verbraucherinnen und Verbraucher nicht in der Lage, den für sie passenden Versicherungsschutz aus dem vielfältigen Angebot auf dem Versicherungsmarkt auszuwählen. Um die Beratung durch die Versicherungsvermittler deutlich zu verbessern, wurden mit dem Gesetz Informations- und Beratungspflichten eingeführt und die Versicherungsvermittler zu einer Dokumentation der Beratung verpflichtet.

Weiterhin wurde ein gewerberechtliches Zulassungsverfahren für Versicherungsvermittler eingeführt. Diese dürfen ihre Tätigkeit nur noch dann aufnehmen, wenn sie hinreichend qualifiziert sind, einen guten Leumund haben und über eine Berufshaftpflichtversicherung verfügen.

Um die Wahl- und Wechselmöglichkeiten der Versicherten zu verstärken und den Wettbewerb innerhalb der privaten Krankenversicherung zu intensivieren, wurde mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung[49] vom 26. März 2007 der neue Basistarif der PKV sowie die Portabilität der Alterungsrückstellungen eingeführt.

Mit dem Basistarif erhalten auch Menschen mit Vorerkrankungen die Möglichkeit, sich ohne Risikozuschläge oder Leistungsausschlüsse in der PKV zu einer bezahlbaren Prämie zu versichern. Der neue Basistarif muss ab 1. Januar 2009 von allen privaten Krankenversicherungsunternehmen neben den bestehenden Tarifen angeboten werden. Der Leistungsumfang des Basistarifs muss in Art, Umfang und Höhe mit den Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) vergleichbar sein. Der Basistarif sieht einen Aufnahmezwang vor; die Versicherungsunternehmen können also niemanden zurückweisen, der sich in diesem Tarif versichern darf. Risikozuschläge oder Leistungsausschlüsse sind hier nicht erlaubt. Um die Bezahlbarkeit zu gewährleisten, darf der Beitrag im Basistarif zudem den Höchstbeitrag der GKV nicht überschreiten. Auch Personen, die bereits in der PKV versichert sind, können unter bestimmten Voraussetzungen in den Basistarif wechseln. Außerdem sieht das Gesetz Regelungen vor, die eine finanzielle Überforderung durch die Prämien im Basistarif verhindern.

Bisher war für Versicherte ein Versicherungswechsel häufig mit erheblichen Prämienerhöhungen verbunden, denn Wechsler konnten die bereits angesparte Alterungsrückstellung nicht zu ihrem neuen Versicherer mitnehmen, sondern mussten sie dort wieder neu aufbauen. Faktisch war der Wechsel für langjährig Versicherte dadurch nicht mehr möglich. Künftig sollen die Versicherten den größten Teil ihrer Alterungsrückstellungen beim Wechsel in ein anderes Unternehmen mitnehmen können. Sie werden dann im neuen Unternehmen für den Leistungsumfang eines Basistarifs so gestellt, als ob sie dort in dem Alter eingetreten wären, in dem sie den ursprünglichen Versicherungsvertrag beim alten Unternehmen abgeschlossen haben.

Mit dem am 14. März 2008 vom Deutschen Bundestag beschlossenen Pflege-Weiterentwicklungsgesetz[50] soll ebenfalls eine Übertragbarkeit der Alterungsrückstellungen in der privaten Pflegepflichtversicherung eingeführt werden.

Geld und Kredite

Nach mehrjährigen Verhandlungen ist es unter der deutschen Ratspräsidentschaft im Mai 2007 gelungen, eine Einigung der EU-Mitgliedstaaten über eine neue Verbraucherkreditrichtlinie[51] herbeizuführen. Hierbei werden Schutzstandards vorgesehen, die europaweit bei der Vergabe von Krediten zwischen 200 Euro und 75 000 Euro an Verbraucher zu beachten sind. Dazu gehört die Ausgabe eines übersichtlichen Informationsblattes, das es den Verbraucherinnen und Verbrauchern auf einfache und übersichtliche Weise ermöglicht, die wesentlichen Konditionen zu vergleichen und den für sie günstigsten Kredit auszuwählen. Ein Erfolg der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ist der Erhalt bewährter nationaler Verbraucherschutzregeln, wie das Schriftformerfordernis für den Verbraucherkreditvertrag.

Das Europäische Parlament hat die Richtlinie im Januar 2008 verabschiedet. Die Zustimmung des Rates steht noch aus. Die Umsetzung in deutsches Recht soll noch in der laufenden Legislaturperiode erfolgen.

Für die zweite Hälfte der Legislaturperiode steht auch die Umsetzung der Zahlungsdiensterichtlinie[52] auf der Agenda, die unter deutscher EU-Präsidentschaft zum Abschluss gebracht wurde. Für die Verbraucherinnen und Verbraucher bedeutet das unter anderem, dass sich die Überweisungszeiten verkürzen werden: Eine Gutschrift auf dem Empfängerkonto muss künftig schon am nächsten Geschäftstag erfolgen. Profitieren werden die Verbraucherinnen und Verbraucher insbesondere beim grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr, etwa, wenn die Banken von der Möglichkeit Gebrauch machen, ein paneuropäisches Lastschriftverfahren anzubieten.

Das Gesetz zur Umsetzung der Finanzmarktrichtlinien[53] ist in weiten Teilen am 1. November 2007 in Kraft getreten. Wertpapierdienstleistungsunternehmen müssen ihre Kunden jetzt z. B. darüber informieren, welche Provisionen bei der Vermittlung fällig werden. Verbraucherinnen und Verbraucher haben es damit leichter, ein Eigeninteresse ihres Beraters an einem Verkauf zu erkennen. Außerdem gilt die „Pflicht zur bestmöglichen Ausführung“: Die Unternehmen müssen sicherstellen, dass zur Ausführung eines Auftrags der kundengünstigste Weg in Bezug auf Kosten, Schnelligkeit und Abwicklungsverfahren gewählt wird.

Die Bonitätsbewertung von Verbraucherinnen und Verbrauchern, wie sie insbesondere durch Kreditinstitute und Auskunfteien erfolgt, ist für die Betroffenen oft undurchsichtig und nicht nachvollziehbar. Die Bundesregierung

hat dieses sog. Scoring deshalb durch ein Gutachten untersuchen lassen, auf einem Symposium mit allen Beteiligten diskutiert und so in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Die Ergebnisse sind in einen aktuellen Gesetzentwurf zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes eingeflossen; dieser sieht deutliche Verbesserungen der Transparenz und eine Ausweitung von Informationsrechten vor.

Der Verkauf von Darlehensforderungen kann für die Kreditnehmer unangenehme Folgen haben. Als Teil des geplanten Risikobegrenzungsgesetzes sollen deshalb auch Regelungen zur Verbesserung des Schutzes von Darlehensnehmern beim Verkauf von Forderungen verabschiedet werden. Derzeit werden verschiedene Regelungsvorschläge diskutiert; hierzu gehören u. a. die Pflicht zur Anzeige der Abtretung der Darlehensforderung bzw. des Wechsels des Darlehensgebers, die Verpflichtung des Darlehensgebers zu einem Folgeangebot oder der Hinweis auf Nichtverlängerung des Vertrages und die Verbesserung des Kündigungsschutzes bei Grundstücksdarlehen.

Überschuldung

Kreditverpflichtungen sollten auch bei eintretenden kritischen Lebensereignissen noch bewältigt werden können. Um Überschuldung möglichst zu vermeiden, ergreift die Bundesregierung präventive Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen. Dazu gehören sowohl Maßnahmen zur Verbesserung der vorvertraglichen Transparenz, damit Verbraucherinnen und Verbraucher die durch den Abschluss entstehenden Verpflichtungen leichter erkennen können (z. B. durch Informations- und Beratungspflichten) als auch der Verbraucheraufklärung. Die Bundesregierung erkennt aber auch, dass denjenigen Verbrauchern geholfen werden muss, die in Überschuldungssituationen geraten sind.

Mit dem Gesetzentwurf zur Entschuldung mittelloser Personen wird das Verbraucherinsolvenzrecht in wesentlichen Teilen neu geregelt. Dieser Gesetzentwurf zielt insbesondere darauf ab, verschuldeten Personen, die mittellos sind und nicht einmal die Verfahrenskosten aufbringen können, in einem absehbaren Zeitraum einen wirtschaftlichen Neuanfang zu ermöglichen. Wird der Insolvenzantrag nach Prüfung durch einen vorläufigen Treuhänder mangels Masse abgewiesen, so schließt sich künftig unmittelbar das Restschuldbefreiungsverfahren an. Das entlastet den Schuldner und die öffentlichen Haushalte vor unnötigem Verfahrensaufwand, dem kein Erlös gegenübersteht. Um den Schuldner zu einer ernsthaften Mitarbeit im Verfahren anzuhalten, wird ihm ein maßvoller Verfahrenskostenbeitrag von monatlich 13 Euro abverlangt.

Die Nutzung von Girokonten im bargeldlosen Zahlungsverkehr ist für die Teilnahme am modernen Wirtschaftsleben von grundlegender Bedeutung. Vielen Verbrauchern in Überschuldungssituationen wird aber ihr Girokonto gekündigt. Das steht im Widerspruch zur Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses (ZKA) aus dem Jahr 1995 zur freiwilligen Verpflichtung der Banken und Kreditwirtschaft, jedermann ein Girokonto auf Guthabenbasis anzubieten. Zur Verbesserung der Situation kontoloser Bürgerinnen und Bürger hat die Bundesregierung in ihrem vierten Bericht zur Umsetzung der Empfehlung des ZKA vorgeschlagen, dass zum einen die Bundesregierung einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Kontenpfändungsrechts vorlegt und zum anderen die Kreditwirtschaft die bislang rechtlich unverbindliche Empfehlung des ZKA aus dem Jahr 1995 durch eine Selbstverpflichtung ersetzt, die diesen Namen verdient. Eine solche weiterentwickelte verbindliche Selbstverpflichtung der Banken und Kreditwirtschaft, wie von der Bundesregierung vorgeschlagen, steht noch aus.

Mit der Reform des Kontopfändungsschutzes stellt die Bundesregierung die Regelungen bei Pfändungen von Girokonten auf eine neue Grundlage. Künftig soll ein so genanntes „Pfändungsschutzkonto" den Schuldner besser stellen. Jeder Inhaber eines Girokontos kann von seiner Bank oder Sparkasse verlangen, dass sein vorhandenes Girokonto als Pfändungsschutzkonto (P-Konto) weiter geführt wird. Für jeden Monat, in dem eine Pfändung wirkt, wird ein Sockelbetrag unabhängig von der Einkommensart pfändungsfrei gestellt. Mit diesem pfändungsfreien Betrag kann der Schuldner seine Geldgeschäfte bargeldlos abwickeln. Im Ergebnis bleibt die Funktionsfähigkeit des Girokontos – in Form eines Guthabenkontos – für den Schuldner damit erhalten.

Durchsetzung von Verbraucherrechten

Europäisches Netzwerk

Am 29. Dezember 2006 ist das EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz[54] in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz werden für Deutschland die Voraussetzungen geschaffen, in einem EU-weiten Behördennetzwerk mitzuarbeiten, das im Interesse des Schutzes der Kollektivinteressen der Verbraucherinnen und Verbraucher zur Bekämpfung grenzüberschreitender Verstöße gegen verbraucherschützende Vorschriften tätig wird.

Die im jeweiligen Mitgliedstaat zuständigen Behörden können sich an die Partner des Netzwerkes wenden, wenn Verstöße gegen Verbraucherschutzvorschriften grenzüberschreitend das kollektive Verbraucherinteresse schädigen oder schädigen können. Die „ersuchte" Behörde des Mitgliedstaates, von dem der Verstoß ausgeht, ergreift dann die erforderlichen Maßnahmen, um die Verletzung von Verbraucherrechten zu beenden. In Deutschland ist – soweit keine Länderzuständigkeit begründet ist – überwiegend das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit zuständige Behörde.

Da es in Deutschland traditionell kein behördliches System zur Durchsetzung von Wettbewerbs- bzw. Verbraucherrechtsverstößen gibt, wird das Bundesamt zumeist nicht selbst tätig. Es beauftragt private Verbände, wie den Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. oder die Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e. V., und koordiniert deren diesbezügliche Tätigkeit. Die Verbände können die betreffenden Unternehmen zur Abgabe einer strafbewehrten Unterlassungserklärung auffordern oder

sie vor den Zivilgerichten auf Unterlassung von Verstößen in Anspruch nehmen.

Mit dem Gesetz ist es gelungen, das bislang in Deutschland vorhandene privatrechtliche System zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher weitgehend zu erhalten. Die Behörde soll nur dann tätig werden, wenn andernfalls eine effektive Durchsetzung der Verbraucherrechte nicht gewährleistet ist.

Mit der Durchführung so genannter sweeps sollen künftig im Rahmen dieses europäischen Behördennetzwerkes verstärkt gemeinsame Aktivitäten der Mitgliedsstaaten gegen Verbraucherinteressen verletzende Rechtsverstöße erfolgen. Dabei werden beispielsweise die Onlineangebote grenzüberschreitend tätiger Unternehmen überprüft.

Kollektive Rechtsschutzinstrumente

Die Bundesregierung verfolgt intensiv die Überlegungen der Europäischen Kommission zur Verbesserung von „kollektiven Rechtschutzinstrumenten“ auf europäischer Ebene. Gerade in Fällen massenhafter Verbraucherschädigungen können solche Instrumente wichtig sein, um Verbraucherinnen und Verbrauchern durch eine Bündelung ähnlich gelagerter Fälle die Durchsetzung ihrer Rechte zu erleichtern.

Anders als viele andere Mitgliedstaaten verfügt Deutschland bereits über kollektive Rechtsschutzmechanismen. So können etwa Anleger, wenn sie zum Beispiel einen Schadensersatzanspruch wegen falscher Kapitalmarktinformationen geltend machen wollen, ein Musterverfahren beantragen. In dem Musterverfahren werden dann für alle Antragsteller einheitlich bestimmte Tatsachen- oder Rechtsfragen verbindlich geklärt. Das erst seit Ende 2005 für kapitalmarktrechtliche Streitigkeiten nach dem Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz (KapMuG) zur Verfügung stehende Musterverfahren soll zusammen mit anderen kollektiven Instrumenten zeitnah evaluiert werden. Dabei soll insbesondere überlegt werden, welche Verfahren auch auf andere Bereiche ausgedehnt werden können. Die Ergebnisse der Evaluierung des KapMuG sollen spätestens bis Mitte des Jahres 2009 vorliegen.

Ein weiteres wichtiges kollektives Rechtschutzinstrument zugunsten von Verbrauchern ist das Verbandsklagerecht von Verbraucherverbänden. Überwiegend klagen Verbände auf Unterlassung verbraucherschädigender Verhaltensweisen für die Zukunft. Verbraucherverbände können sich aber auch individuelle Ansprüche von Verbrauchern abtreten lassen und diese ggf. gebündelt gerichtlich geltend machen. Diese Möglichkeit wird durch das im Oktober 2007 verabschiedete Rechtsdienstleistungsgesetz sogar noch ausgeweitet (s. u.).

Die Bundesregierung unterstützt die Europäische Kommission in ihrem Bestreben um eine Auswertung bestehender kollektiver Rechtsschutzinstrumente. Auf der Basis der dabei gewonnenen Erkenntnisse wird die Bundesregierung sich intensiv an der Diskussion darüber beteiligen, wie die bestehenden Instrumente sinnvoll fortzuentwickeln sind. Die Einführung einer Sammelklage nach US-amerikanischem Modell, bei der auch solche Betroffenen an ein Urteil gebunden werden, die sich an dem Verfahren nicht beteiligt haben, wird in diesem Zusammenhang abgelehnt.

Rechtsdienstleistungsgesetz

Mit dem vom Deutschen Bundestag am 11. Oktober 2007 verabschiedeten Gesetz wird das Rechtsberatungsgesetz aufgehoben und durch eine zeitgemäße Regelung, das Rechtsdienstleistungsgesetz[55], abgelöst. Ziel sind der Schutz der Rechtssuchenden und die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements.

Grundsätzlich sollen außergerichtliche Rechtsdienstleistungen, insbesondere zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor den weitreichenden Folgen unqualifizierten Rechtsrats, weiterhin reguliert werden. In einzelnen Bereichen erfolgt jedoch eine deutliche Flexibilisierung gegenüber der bisherigen Rechtslage, nach der nur zugelassene Anwälte zur Rechtsberatung berechtigt waren.

So sind Rechtsdienstleistungen nun auch zulässig, wenn sie als Nebenleistung zu einem anderen Berufs- oder Tätigkeitsbild gehören. Nach neuem Recht darf etwa der Architekt auch über Fragen des Baurechts oder der Sachmängelhaftung beraten. Für Verbraucherinnen und Verbraucher ermöglicht dies eine umfassendere und häufig auch kostengünstigere Beratung aus einer Hand. Außerdem werden die Anforderungen an die Erteilung unentgeltlichen Rechtsrats heruntergeschraubt. Innerhalb des Familien- und Freundeskreises ist unentgeltliche Rechtsberatung jetzt unbeschränkt zulässig. Hier kann es den Ratsuchenden zugestanden werden, selbst zu entscheiden, ob sie dem Ratgeber vertrauen. Auch die karitative Rechtsberatung, etwa in sozialen Einrichtungen, wird erleichtert: Rechtsrat kann in diesem Rahmen auch von Nichtjuristen erteilt werden, soweit dies unter Anleitung von juristisch qualifizierten Personen (Volljuristen) erfolgt.

Verbraucherzentralen und andere mit öffentlichen Mitteln geförderte Verbraucherverbände dürfen Rechtsdienstleistungen im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs erbringen; Voraussetzung ist u. a., dass sie über die erforderliche personelle, sachliche und finanzielle Ausstattung verfügen. Eine wichtige Neuerung ist, dass Verbraucherzentralen künftig ohne weitere Einschränkung befugt sein sollen, fremde Forderungen gerichtlich geltend zu machen; bisher bestand diese Möglichkeit nur, wenn dies im Interesse des Verbraucherschutzes erforderlich war. Damit wird die gerichtliche Geltendmachung von Verbraucherforderungen, etwa im Rahmen von Musterprozessen oder auch durch eine Bündelung mehrerer gleich gelagerter Verbraucheransprüche, deutlich erleichtert.

Verbraucherkompetenz im Gesundheits- und Pflegemarkt

Die zunehmende Liberalisierung im Bereich der Gesundheits- und Pflegedienstleistungen erhöht die Entschei-

dungsmöglichkeiten der Verbraucherinnen und Verbraucher. Durch die beiden großen Reformen im Gesundheitswesen wurden bzw. werden eine Vielzahl von Neuerungen eingeführt, die den Handlungsspielraum der Verbraucherinnen und Verbraucher u. a. durch bessere Wahl- und Wechselmöglichkeiten erweitern (siehe S. 24), aber gleichzeitig zu einem erhöhten Informationsbedarf führen. Auch in der ambulanten und stationären Pflege entwickelt sich seit Jahren ein Dienstleistungsmarkt, der sich auf unterschiedliche Bedarfe im Alter einstellt, aber von ihnen auch ein erhöhtes Maß an Kenntnissen der angebotenen Dienstleistungen verlangt.

Damit Verbraucherentscheidungen kompetent getroffen werden können, wird eine Reihe von Projekten finanziert, die gezielt Verbraucherfragen aufnehmen und beantworten und den betroffenen Menschen und ihren Angehörigen eine Orientierung bieten.

Mit dem Projekt Markttransparenz im Gesundheitswesen werden die Auswirkungen der Gesundheitsreform auf die Verbraucherinnen und Verbraucher untersucht und Verbraucherinformationen erstellt, wie z. B. zu den Themen Zahnersatz, Krankenkassenwechsel und Versandhandel mit Arzneien.

Am Beginn eines jeden Pflegeverhältnisses steht der Pflegevertrag mit den Vereinbarungen über Leistungen und Kosten. Im Rahmen des von der Bundesregierung geförderten Projekts „Ambulante Pflegedienstleistungen“ wurden Pflegeverträge hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit und Transparenz untersucht und Verbraucherinnen und Verbraucher über relevante Bestandteile eines Pflegevertrages aufgeklärt.

Für Menschen im Alten- oder Pflegeheim ist Lebensqualität, neben einer fachgerechten Ernährung und Pflege, von zentraler Bedeutung. Dazu gehört u. a. die Möglichkeit einer selbstbestimmten Lebensführung und die Wahrung der Menschenwürde. Kriterien menschenwürdiger Hilfe und Pflege sind in der „Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen“ definiert. Sie fasst Grund- und Sozialrechte zusammen und gibt wichtige Impulse dafür, wie diese Rechte bezogen auf die Lebenssituation hilfe- und pflegebedürftiger Menschen angewendet werden können. Im Mittelpunkt stehen dabei Werte wie Würde, Selbstbestimmung und Respekt. Grundlage der Charta ist die Arbeit des „Runden Tisches Pflege“.

Unter www.pflege-charta.de können sich seit Januar 2008 Institutionen, Verbände aber auch Einzelpersonen informieren, die Charta symbolisch zeichnen und gleichzeitig deutlich machen, wie sie selbst die Charta umsetzen. Mit dieser Zeichnungsaktion soll die Charta weiter in der Praxis verankert werden. Schon jetzt setzen bundesweit zahlreiche Pflegeeinrichtungen, ambulante Dienste oder Pflegeschulen sowie Organisationen die Charta um. Mit dem von der Bundesregierung geförderten Projekt „www.heimverzeichnis.de“ werden erstmals unter Beteiligung der relevanten Akteure Kriterien für Lebensqualität in Heimen entwickelt. Basis der erarbeiteten Kriterien ist die „Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen“. Ziel ist eine anbieterunabhängige Website, die neben der einheitlichen Darstellung der erforderlichen Basis- und Strukturdaten auch vergleichbare Informationen zu der in den Heimen gebotenen Lebensqualität bereitstellt. Damit soll Verbraucherinnen und Verbrauchern eine an ihren Interessen orientierte gezielte Auswahl erleichtert und ein schneller Vergleich ermöglicht werden.

Die Bundesregierung hat sich u. a. auch zum Ziel gesetzt, die Pflegeversicherung besser auf die Bedürfnisse und Wünsche der Pflegebedürftigen sowie ihrer Angehörigen auszurichten. Die meisten Pflegebedürftigen möchten so lange wie möglich in der eigenen Wohnung leben und gepflegt werden können. Aus diesem Grund hat das Bundeskabinett durch den Beschluss des Entwurfs eines Gesetzes zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung am 17. Oktober 2007 (vgl. auch S. 24), dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ stärker als bisher Rechnung getragen. Das Gesetz ist am 14. März 2008 vom Deutschen Bundestag verabschiedet worden. Die vorgesehenen Maßnahmen sollen den Auf- und Ausbau wohnortnaher Versorgungsstrukturen stärken, die eine quartiersbezogene und an den Bedürfnissen der hilfebedürftigen Menschen ausgerichtete Versorgung und Betreuung durch Pflegestützpunkte ermöglichen.

Darüber hinaus soll mehr Transparenz hinsichtlich der qualitativen Leistungsfähigkeit der ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen durch die Veröffentlichungen der Prüfberichte des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung in einer für Bürgerinnen und Bürger verständlichen Sprache geschaffen werden. In die Tätigkeit der Pflegestützpunkte und die Erarbeitungsprozesse zur Veröffentlichung der Prüfberichte sollen Verbraucherorganisationen eingebunden werden. Damit die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher sowohl hinsichtlich der Transparenz der Qualitätsprüfungen als auch der Darstellung berücksichtigt werden können, wird in dem von der Bundesregierung geförderten Projekt „Verbraucherfreundliche Qualitätsberichte – Anforderungen an Inhalt und Darstellung“ herausgearbeitet, welche Aspekte aus Verbrauchersicht von besonderer Relevanz sind und wie diese in den veröffentlichten Berichten so dargestellt werden können, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sie verstehen und vergleichen können.

Weitere Entwicklungen im Europäischen Gemeinschaftsrecht

Grenzüberschreitende Dienstleistungen

Der Dienstleistungssektor hat sich in den letzten Jahrzehnten in allen EU-Mitgliedstaaten zum größten Wirtschaftsbereich entwickelt. Mit der am 28. Dezember 2006 in Kraft getretenen EGDienstleistungsrichtlinie[56] soll der Dienstleistungsverkehr in der Europäischen Union erleichtert und damit weitere Wachstums- und Beschäftigungspotenziale erschlossen werden. Die Richtlinie wahrt nach schwierigen Verhandlungen nun eine gute Balance zwischen Marktöffnung einerseits und der Aufrechterhaltung hoher Standards für die Sicherheit und Qualität von Dienstleistungen (zum Beispiel zum Schutz der Gesundheit, der Umwelt und der öffentlichen Sicherheit) andererseits.

Die Dienstleistungsrichtlinie statuiert auch Informationspflichten zugunsten der Dienstleistungsempfänger, d. h. sowohl der Verbraucher als auch der Unternehmen. So sollen beispielsweise allgemeine Informationen über die in anderen Mitgliedstaaten geltenden Anforderungen bezüglich der Aufnahme und der Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten, vor allem über den Verbraucherschutz, bereitgestellt werden. Zudem müssen allgemeine Informationen über die bei Streitfällen zwischen Dienstleistungserbringer und -empfänger zur Verfügung stehende Rechtsbehelfe zugänglich gemacht werden.

Die Dienstleistungsrichtlinie ist bis Ende 2009 umzusetzen. Die Konkretisierung der Umsetzung der genannten Informationspflichten erfolgt derzeit durch die Bundesregierung. Es ist vorgesehen, die notwendigen Informationen per Internet zur Verfügung zu stellen.

Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz

Die Europäische Kommission hat Anfang Februar 2007 das Grünbuch „Die Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz“ veröffentlicht und damit eine breit angelegte Konsultation eingeleitet. Ziel des Grünbuchs ist es, die Stimmigkeit und die Qualität des gegenwärtigen und künftigen Gemeinschaftsrechts im Verbraucherschutz zu verbessern. Dazu sollen mit der Überprüfung von acht Verbraucherschutz-Richtlinien etwaige Schwachstellen und Widersprüchlichkeiten erkannt und beseitigt werden. Die Richtlinien betreffen folgende Bereiche: Haustürwiderruf, Pauschalreise, Allgemeine Geschäftsbedingungen, Timesharing, Fernabsatz, Preisangaben, Unterlassungsklagen und Verbrauchsgüterkauf.

In ihrem Grünbuch unterbreitet die Kommission u. a. Vorschläge zum Überprüfungsansatz und zum Harmonisierungsgrad der gemeinschaftlichen Bestimmungen. Dabei befürwortet sie insbesondere die Schaffung eines neuen horizontalen Regelwerks und schlägt vor, die Richtlinien mit dem Ziel einer umfassenden Vollharmonisierung zu überarbeiten.

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Europäische Kommission eine Diskussion über die Fortentwicklung und Verbesserung des bestehenden Verbraucherschutzrechts anstößt. Substantielle Änderungen sollen aber nur erfolgen, wenn und soweit Handlungsbedarf nachgewiesen ist. Dabei ist auch auf einen Ausgleich zwischen einem hohen Verbraucherschutzniveau und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu achten. Für die Schaffung eines europäischen Verbrauchervertragsgesetzbuches sieht die Bundesregierung keine Notwendigkeit, u. a. weil im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip erhebliche Bedenken bestehen.

Die Bundesregierung unterstützt das von der Kommission vorgeschlagene horizontale Instrument. Es darf aber nicht den Umfang haben, wie er im Grünbuch vorgeschlagen wird. Ein horizontales Rechtsinstrument, das die allgemeinen rechtlichen Grundlagen für Verbraucherverträge umfassend regelt, lehnt die Bundesregierung ab. Eine Vollharmonisierung kommt aus ihrer Sicht nur bei eher technischen Fragen in Betracht.

Europäisches Vertragsrecht

Im Auftrag der Kommission wird der Entwurf für den Gemeinsamen Referenzrahmen für ein europäisches Vertragsrecht durch ein europäisches Forschernetzwerk unter Einbeziehung von Vertretern der Praxis und der Mitgliedstaaten erarbeitet. Durch die systematische Erfassung gemeinsamer Leitlinien mit ggf. beispielhaften Musterregelungen soll eine Hilfestellung für die europäische Rechtssetzung gegeben werden.

Die Bundesregierung verfolgt das Vorhaben aufmerksam, da es möglicherweise Auswirkungen auf das nationale Zivilrechtssystem hat. Sie unterstützt den Ansatz, mit dem Gemeinsamen Referenzrahmen eine Hilfe für eine in sich stimmige europäische Rechtssetzung zu schaffen. Qualität und Kohärenz des Gemeinschaftsrechts können nur durch gemeinschaftliche Maßnahmen verbessert werden. Die Bundesregierung sieht die Erarbeitung eines rechtlich unverbindlichen Gemeinsamen Referenzrahmens hierfür als geeignetes Mittel an. Sie setzt sich aber auch hier dafür ein, dass mit dem Gemeinsamen Referenzrahmen nicht der Entwurf für ein umfassendes europäisches Zivilgesetzbuch geschaffen wird.

Verbraucherinformation: Transparenz schaffen – Wissen stärken

Das Angebot differenzierter, den persönlichen Wünschen anpassbarer Produkte und Leistungen eröffnet Verbraucherinnen und Verbrauchern neue Freiräume. Solche Freiräume wollen entdeckt und erkundet werden. Große Angebotsvielfalt, neue Produkte, Anwendungen und Dienstleistungen lassen Konsumentscheidungen schnell auch komplex und anspruchsvoll werden. So sind tatsächliche bzw. vermeintliche Unterschiede der Angebote nicht immer einfach als solche erkennbar, Vergleiche durch unterschiedliche Maßstäbe oder Kennzahlen erschwert. Zusätzlich spielen soziale, ethische und ökologische Aspekte bei Konsumentscheidungen eine Rolle.

Mit den Anforderungen wächst das Bedürfnis der Verbraucherinnen und Verbraucher nach Überblick und Information. Sie möchten Konsumentscheidungen treffen, die ihren Prioritäten und finanziellen Möglichkeiten entsprechen. Dazu sollten sie zum einen vor dem Kauf oder Vertragsabschluss mit vertretbarem Zeitaufwand erkennen können, welcher Nutzen und welche Folgen mit den Angeboten verbunden sein können. Darüber hinaus benötigen sie Kenntnis über grundlegende Regeln und Rechte und auch darüber, wo sie verlässliche Information und Rat erhalten können.

Information und Transparenz sind eine Grundvoraussetzung für gut funktionierende Märkte. Denn Entscheidungen der Verbraucherinnen und Verbraucher haben Rückwirkungen auf den Markt. Wenn Verbraucherinnen und Verbraucher nicht die Möglichkeit haben, Qualitäts- oder Leistungsunterschiede der Angebote zu erkennen und zu

vergleichen, versagt die Steuerungsfunktion der Märkte; die angebotene Qualität sinkt, Innovationen können sich nicht durchsetzen.

Die Verbraucherpolitik der Bundesregierung orientiert sich am Leitbild des mündigen Verbrauchers. Deshalb ist sie darauf gerichtet, den Verbraucherinnen und Verbrauchern die Entscheidungsspielräume zu sichern und notwendige Kenntnisse zu vermitteln sowie sie für ihre Entscheidungen mit entsprechenden Rechten und Instrumenten zu stärken; über spezielle Informationsrechte hinaus (vgl. hierzu insbesondere Informationsansprüche bei Telekommunikation S. 20, Fluggastrechten S. 22, Finanzdienstleistungen S. 23 und 24 und durch die Dienstleistungsrichtlinie S. 27), gehören dazu allgemeine Informationsrechte, Kennzeichnung und Zertifizierung, Informationsangebote sowie unabhängige Beratung und Aufklärung.

Allgemeine Informationsrechte

Das Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation[57] vom 5. November 2007 ist ein Durchbruch hin zu mehr Information und Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher. Gleichzeitig trägt das Gesetz mit dazu bei, dass bei den zuständigen Behörden der Weg für eine neue Informationskultur frei gemacht wird. Es umfasst zwei Regelungsbereiche: eine deutliche Ausweitung des § 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) und das „eigentliche“ Verbraucherinformationsgesetz.

Mit der Änderung des LFGB sind die Lebensmittelüberwachungsbehörden der Länder seit dem 10. November 2007 nunmehr grundsätzlich gehalten, die Öffentlichkeit bei Gesundheitsgefahren, Fällen von verdorbenem Fleisch oder Rechtsverstößen zu informieren (Umwandlung des § 40 LFGB von einer „Kann“-Vorschrift in eine „Soll“-Vorschrift). Dies gilt jetzt auch dann, wenn die Ware nicht mehr auf dem Markt ist. Die von den Behörden vorzunehmende Interessenabwägung wird zu Gunsten der Verbraucher erleichtert. Auch werden die Behörden jetzt ermächtigt, von sich aus auf Rücknahme- oder Rückrufaktionen bzw. sonstige Öffentlichkeitsinformationen der Wirtschaftsunternehmen z. B. im Internet hinzuweisen. Eine weitere wichtige Neuerung ist die Verbesserung des Informationsflusses zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Stellen.

Als zweiten wesentlichen Baustein eröffnet das Gesetz den Verbraucherinnen und Verbrauchern einen bundesweit einheitlichen, speziell auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Informationsanspruch gegenüber den Behörden. Mit diesem „eigentlichen“ Verbraucherinformationsgesetz können die Verbraucher gezielt bei den Behörden nachfragen, was sie interessiert, z. B. die Pestizidbelastung bestimmter Gemüsesorten oder die Abfüllpraxis bestimmter Unternehmen bei Fertigverpackungen. Der Anwendungsbereich des Verbraucherinformationsgesetzes erstreckt sich auf Lebensmittel und Futtermittel, Kosmetika und Bedarfsgegenstände wie z. B. Textilien, Reinigungsmittel und Spielwaren. Die informationspflichtigen Stellen können solche Informationen auch unabhängig von einer Anfrage von sich aus über das Internet oder in sonstiger Weise öffentlich zugänglich machen.

Das Verbraucherinformationsgesetz greift effektiv die Informationsbedürfnisse der Verbraucherinnen und Verbraucher auf und berücksichtigt angemessen Belange der betroffenen Unternehmen und beteiligten Behörden an einem unbürokratischen Verfahren. Die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden zwar, soweit nötig, geschützt, aber nicht die Unternehmen entscheiden darüber, sondern die zuständigen Behörden. Und im Gesetz selber ist klargestellt, dass Rechtsverstöße von Unternehmen kein Geschäftsgeheimnis darstellen können. Auch ungünstige Untersuchungsergebnisse, wie z. B. Qualitätsunterschiede oder das Ausnutzen rechtlich zugelassener Toleranzen bei der Abfüllung, fallen regelmäßig nicht unter den Geheimnisschutz.

Damit die zuständigen Behörden die erforderliche Vorbereitungszeit haben, um sich auf die Anforderungen des neuen Gesetzes einzustellen und den Verbraucherinnen und Verbrauchern die vorgesehenen Informationen auch in der Praxis geben können, wird dieser Teil des Gesetzes am 1. Mai 2008 in Kraft treten.

Auf entsprechende Beschlüsse des Deutschen Bundestages und des Bundesrates hin wird das Verbraucherinformationsgesetz zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten evaluiert werden, wobei u. a. der Anwendungsbereich, die Verfahrensregelungen, mögliche Angleichungen an andere Informationszugangsgesetze und nicht zuletzt evtl. Informationsansprüche gegenüber Unternehmen überprüft werden sollen.

Kennzeichnung und Zertifizierung

Nicht nur Geld, auch Zeit ist für Verbraucherinnen und Verbraucher ein knappes Gut. Kennzeichen und Siegel helfen dabei, wenn es gilt, schnell Informationen auch zu komplexeren Sachverhalten zu erkennen und aufzunehmen.

Gütezeichen und Qualitätskennzeichen sind nicht nur Marketinginstrumente, die auf besondere Qualitäten von Produkten oder Besonderheiten des Produktionsprozesses hinweisen sollen. Die Kennzeichnungen am Produkt bieten unmittelbare, bei der Auswahl verfügbare Informationen über Eigenschaften der Güter. Manche Aussagen sind gesetzlich vorgeschrieben oder durch rechtlich verbindliche Mindestanforderungen geregelt. Dies bietet jedoch keine Gewähr, dass alle relevanten Qualitätseigenschaften benannt werden. So ist es für Verbraucherinnen und Verbraucher oftmals schwierig, die Bedeutung der ausgelobten Qualitätseigenschaften richtig einzuschätzen.

Damit Verbraucherinnen und Verbraucher den Siegeln und Gütezeichen vertrauen können, sollten unabhängig erarbeitete und anerkannte Standards als Maßstab dienen, die Zeichen von einer unabhängigen Stelle vergeben und Verstöße innerhalb des Zertifizierungssystems wirksam sanktioniert werden.

Die Bundesregierung unterstützt in vielfältiger Weise die Entwicklung aussagekräftiger Label und fördert darüber hinaus Maßnahmen, die für mehr Transparenz hinsichtlich der unterschiedlichen Qualitätskennzeichen sorgen.

Ökokennzeichnung von Lebensmitteln

Mit der neuen EG-Ökoverordnung[58] wurden Ziele und Grundsätze der ökologischen Produktion sowie auf Dauer angelegte Regelungen für die Einfuhr aus Drittländern festgelegt. Der Anwendungsbereich wurde um die Aquakultur sowie um die Weinbereitung erweitert. Die hohen ökologischen Produktionsstandards wurden erhalten.

Nach wie vor sind Bezeichnungen wie „Bio-“ und „Öko-“ nur solchen landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln vorbehalten, die die Anforderungen der Verordnung erfüllen. Hinsichtlich der Kennzeichnung ist neu, dass mit Inkrafttreten der Verordnung ab dem 1. Januar 2009 vorverpackte Bio-Produkte mit dem Gemeinschaftlichen Bio-Logo zu kennzeichnen sind und der Ort der Erzeugung der landwirtschaftlichen Ausgangsstoffe genannt werden muss (z. B. „EU-Landwirtschaft“ oder „Nicht-EU-Landwirtschaft“). Bisher waren lediglich die Codenummer und/oder der Name der zuständigen Kontrollstelle auf der Verpackung der Lebensmittel anzugeben. Das deutsche staatliche Bio-Siegel darf genauso wie die Kennzeichen der Verbände, Erzeuger und des Handels weiterhin verwendet werden. Derzeit nutzen 2 561 Unternehmen für 44 729 Produkte das Bio-Siegel (Stand Dez. 2007). Die Entwicklung des Bio-Siegels hängt davon ab, ob es auch in Zukunft für die Wirtschaft ein wichtiges Marketing-Instrument bleibt.

Kennzeichnung für Erzeugnisse aus nachhaltiger Seefischerei

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die weltweiten Fischbestände nachhaltig genutzt werden und für künftige Generationen erhalten bleiben. Zur Erreichung dieses Ziels stellt die Ökozertifizierung von Fischereien und Fischprodukten ein geeignetes Instrument zur Ergänzung des Fischereimanagements der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU dar. Verbraucherinnen und Verbraucher können diesen Ansatz unterstützen, indem sie sich für Erzeugnisse aus nachhaltiger Fischerei entscheiden. Dabei können ihnen Siegel oder Kennzeichen helfen, die dafür stehen, dass der angebotene Fisch aus nachhaltiger Fischerei stammt. Das bekannteste Beispiel für ein solches Siegel ist das des Marine Stewardship Council (MSC). Der MSC ist eine unabhängige und gemeinnützige Organisation, die ein Ökosiegel an Fischereien vergibt, die nachgewiesener-maßen nur geringe Auswirkungen auf die Meeresumwelt haben, verantwortlich geführt werden und nicht zum Problem des Überfischens beitragen. Mittlerweile gibt es neben dem MSC auch einige weitere Ökosiegel für Erzeugnisse der Fischerei.

Anders als für Fische aus Aquakultur, für die ab 2009 ein verbindlicher Rechtsrahmen für die Verwendung des Gemeinschaftlichen Bio-Logos gilt, gibt es für Erzeugnisse der Seefischerei keine verbindlichen Anforderungen für die Auslobung von Nachhaltigkeitssiegeln. Die Bestimmungen für die Verwendung der Begriffe „Bio-“ und „Öko-“ gemäß der EG-Ökoverordnung (s. o.) greifen hier also nicht. Auf Initiative der Bundesregierung haben die EU-Agrar- und Fischereiminister unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft daher über eine rechtlich verbindliche Regelung für die Ökokennzeichnung von Erzeugnissen der Seefischerei diskutiert und im Ergebnis der Beratungen die Europäische Kommission aufgefordert, einen Vorschlag mit EU-einheitlichen Mindestanforderungen auszuarbeiten.

Im Rahmen eines „Runden Tischs“, zu dem das Bundesernährungsministerium im November 2007 Vertreter der Fischwirtschaft, des Lebensmittelhandels sowie der Umwelt- und Verbraucherverbände eingeladen hatte, wurden von allen Beteiligten gemeinsam erste Vorstellungen für solche Mindestanforderungen entwickelt. Diese sollen in den kommenden Monaten konkretisiert und anschließend der Europäischen Kommission unterbreitet werden. Nach einem ersten Symposium im November 2005 unter Beteiligung der Fischerei und von Fisch verarbeitenden Unternehmen führte das Bundesumweltministerium im Februar 2008 ein zweites Symposium durch, bei dem es um den Beitrag von Fischwirtschaft, Handel und Gastronomie ging, die Einführung ökozertifizierter Fischprodukte in Deutschland weiter voranzubringen.

Ohne-Gentechnik-Kennzeichnung von Lebensmitteln

Im Interesse von Wahlfreiheit und Transparenz hat der Deutsche Bundestag die aus dem Jahre 1998 stammende Regelung zur Kennzeichnung von Lebensmitteln, die ohne Anwendung gentechnischer Verfahren hergestellt sind, praktikabler gestaltet.

In der Praxis wurde die Kennzeichnung „Ohne Gentechnik“ bislang so gut wie nie verwendet, was teilweise einer gewissen Rechtsunsicherheit geschuldet war. Produzenten waren beispielsweise unsicher darüber, wieweit der Ausschluss der Gentechnik beim Einsatz von Arzneimitteln ging und wie dies nachzuweisen war. Gleichzeitig verfügte die Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung (NLV), dass Zweifel zu Lasten des Produzenten gingen. Darüber hinaus sind mittlerweile die Begrifflichkeiten der NLV überholt, da sich seither der Gentechnikbereich weiterentwickelt hat, so dass eine Anpassung an aktuelle Bedingungen angezeigt ist.

Ziel der Neuregelung[59], die jetzt im systematisch passenderen EG-Gentechnik-Durchführungsgesetz erfolgt, ist daher eine der Praxis gerecht werdende Ausgestaltung der Ohne-GentechnikKennzeichnung. Die Anforderungen für die Verwendung des Labels „Ohne Gentechnik“ werden genauer gefasst. Im Endprodukt dürfen keine gentechnisch veränderten Organismen (GVO) enthalten sein und auch keine Produkte, die aus GVO hergestellt wurden. In der Lebensmittelbearbeitung und -verarbeitung dürfen des Weiteren keine durch GVO hergestellte Lebensmittelzutaten und Verarbeitungshilfsstoffe verwendet werden. Durch die Neuregelung soll die Wahlfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher sichergestellt werden. Dies gilt insbesondere auch für Lebensmittel von Tieren, die ohne gentechnisch veränderte Futterpflanzen gefüttert worden sind. Die Neuregelung der Kennzeichnung „Ohne Gentechnik“ wird daher in der Praxis besonders für Fleisch, Milch und Eier, also für tierische Produkte, von Bedeutung sein.

Die Kennzeichnung „Ohne Gentechnik“ gilt sowohl für konventionell hergestellte Produkte als auch für Produkte des ökologischen Landbaus. Der Rückgriff auf die EG-

Ökoverordnung dient lediglich zur Definierung der Ausnahmetatbestände. Das heißt beispielsweise, dass Lebensmittelzusatzstoffe, wie Enzyme, Vitamine oder Aminosäuren, die durch GVO hergestellt wurden, für die Erzeugung von Lebensmitteln nur dann zulässig sein sollen, wenn sie im Rahmen der EG-Ökoverordnung als Ausnahme, die auf ein Mindestmaß zu beschränken ist, im Einzelfall zugelassen worden sind. Da es zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine derartige Ausnahmen gibt und solange dies durch EU-Recht so bleibt, dürfen bei der Lebensmittelbearbeitung und -verarbeitung also auch keine gentechnisch hergestellte Aminosäuren, Enzyme oder Vitamine eingesetzt werden, wenn die Kennzeichnung „Ohne Gentechnik“ verwendet werden soll.

Des Weiteren war die Verwendung von Tierarzneimitteln, die mit Hilfe gentechnischer Verfahren hergestellt wurden, bisher grundsätzlich verboten. Eine Ausnahme war nur unter komplizierten Voraussetzungen möglich. Diese schwerfällige und im Zweifel zu Lasten des Tierschutzes gehende Regelung wird nun aufgehoben. Die Verwendung von Tierarzneimitteln und Tierimpfstoffen soll künftig – im Interesse des Wohlergehens der Tiere – einer Kennzeichnung „Ohne Gentechnik“ nicht entgegenstehen. Ebenfalls soll die Verwendung von Futtermittelzusatzstoffen, die durch genetisch veränderte Organismen, in aller Regel Mikroorganismen, im geschlossenen System hergestellt wurden, kennzeichnungsunschädlich sein. Die Verwendung von Futtermittelzusatzstoffen, die genetisch veränderte Organismen sind oder daraus hergestellt wurden, bleibt hingegen verboten.

Kasten 6

Holzschutzmittel

Holz wird im Innen- und Außenbereich vielfältig eingesetzt. In bestimmten Fällen ist ein vorbeugender oder bekämpfender Schutz dieses Naturprodukts gegen Pilz- oder Insektenbefall notwendig. Mit bioziden Wirkstoffen ausgestattete Holzschutzmittel werden dazu in großer Zahl und Vielfalt angeboten. In vielen Fällen ist es aber ausreichend, anstelle solcher Holzschutzmittel schadstoffarme Anstrichmittel zu verwenden. In Innenräumen ist auf Holzschutzmittel gänzlich zu verzichten.

Bedauerlicherweise ist eine eindeutige Unterscheidung der Zubereitungen wegen mangelnder Kennzeichnung oft nicht möglich. Eine Verbesserung dieser Situation ist erst in einigen Jahren zu erwarten, wenn die Übergangsfristen des neuen Gemeinschaftlichen Biozidrechts abgelaufen sind.

Allerdings gibt es bereits seit langem verbraucherfreundlichere Produkte, bei denen strengere Kennzeichnungsregelungen freiwillig eingehalten werden. Um Verbraucherinnen und Verbraucher darauf aufmerksam zu machen und die Kaufentscheidung sachgerecht zu unterstützen, hat die Bundesregierung einen „Verbraucherleitfaden Holzschutzmittel“ herausgegeben. Die Broschüre, die bereits 150 000-mal nachgefragt wurde, enthält zudem Hinweise zum richtigen Umgang mit Holzschutz- und Anstrichmitteln (www.bmelv.de).

Zertifizierte Holzprodukte

Mit der Zertifizierung nachhaltiger Waldbewirtschaftung vom Rohholz bis hin zum Endprodukt steht den Verbraucherinnen und Verbrauchern ein wichtiges Instrument zur Verfügung, einen aktiven Beitrag zur Bekämpfung des Raubbaus an Wäldern und des Handels mit illegal eingeschlagenem Holz zu leisten.

Für die Bundesverwaltung hat die Bundesregierung mit der neuen Beschaffungsregelung für Holzprodukte vom Januar 2007 eine Vorbildfunktion übernommen. Sämtliche Holzerzeugnisse, die durch die Bundesverwaltung beschafft werden, müssen nun nachweislich aus umweltgerechter, sozialverträglicher und nachhaltiger Waldbewirtschaftung stammen. Als Nachweis werden die Zertifikate des PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes) und des FSC (Forest Stewardship Council) sowie vergleichbare Nachweise im Einzelfall akzeptiert. Die Regelung ist zunächst auf vier Jahre befristet und soll weiterentwickelt werden. Mit ihr entsteht zugleich ein Anreiz zur Weiterentwicklung der Zertifizierungssysteme und zum Ausbau einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung.

Kennzeichnung von Spirituosen

Die novellierte EG-Spirituosenverordnung[60] hat neben der Sicherstellung eines fairen und lauteren Wettbewerbs zwischen den Anbietern von Spirituosen auch den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Täuschung und Irreführung deutlich verbessert.

Sie regelt die Begriffsbestimmung, Bezeichnung, Aufmachung und Etikettierung sowie den Schutz geografischer Angaben für Spirituosen. Die genau definierten Spirituosennamen, wie z. B. Whisky, Rum, Gin, Cognac oder Schwarzwälder Kirschwasser, dürfen nur dann verwendet werden, wenn alle festgelegten Qualitätsanforderungen eingehalten sind. Dieser Schutz gilt jetzt auch für spirituosenhaltige Lebensmittel. Bei niedrigprozentigen alkoholhaltigen Mischgetränken oder Pralinen, die in der Etikettierung oder Aufmachung einen geschützten Spirituosennamen angegeben, müssen bei der Herstellung die ausgelobten Spirituosen als Zutaten tatsächlich verwendet worden sein. Bislang handelte es sich hierbei vielfach nur um Aromen.

Bezüglich der sehr strittigen Begriffsbestimmung für Wodka ist es der deutschen EU-Ratspräsidentschaft gelungen, einen trag- und mehrheitsfähigen Kompromiss zu vereinbaren, der auch im Europäischen Parlament eine deutliche Mehrheit fand. Wodka darf auch künftig aus allen landwirtschaftlichen Ausgangserzeugnissen wie z. B. Getreide, Kartoffeln, Melasse aus Zuckerrohr oder Zuckerüben oder Obst hergestellt werden. Um den Erwartungen der Verbraucherinnen und Verbraucher in Bezug auf die für Wodka verwendeten Ausgangsstoffe insbesondere in den Mitgliedstaaten, in denen Wodka traditionell hergestellt wird, Rechnung zu tragen, ist jetzt eine Rohstoffkennzeichnung für Wodka vorgesehen, der aus anderen landwirtschaftlichen Ausgangsstoffen als Getreide und/oder Kartoffeln hergestellt wird. Diese

Kennzeichnung (z. B. „hergestellt aus Zuckerrohr“) muss an gut sichtbarer Stelle und deutlich lesbar erfolgen. „Korn“ und „Kornbrand“ sind nunmehr als geografische Angaben anerkannt und ausschließlich für Erzeuger in Deutschland, Österreich und in der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens reserviert.

Informations- und Kompetenzvermittlung

Verbraucherinnen und Verbraucher möchten Konsumentscheidungen treffen, die ihren Prioritäten und finanziellen Möglichkeiten entsprechen. Anbieterunabhängige Informationen und neutral durchgeführte Warentests sind für sie wichtige Hilfsmittel.

Unterstützung der Verbraucherorganisationen

In Deutschland werden eine unabhängige Information und Beratung durch verschiedene Institutionen und Verbraucherorganisationen gewährleistet. Die Verbraucherorganisationen vertreten darüber hinaus die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher in der Öffentlichkeit und gegenüber den politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsträgern. Weiterhin tragen sie auch unmittelbar, beispielsweise durch Abmahnung unlauterer Anbieter, zur Rechtsdurchsetzung bei (vgl. S. 25).

Die finanziellen Mittel für die Verbraucherarbeit können jedoch nicht allein aus privaten Quellen aufgebracht werden. Die Finanzierung der allgemeinen Verbraucherberatung ist eine Aufgabe der Länder. Die Bundesregierung fördert aus dem Bundeshaushalt bundesweit tätige Einrichtungen und Institutionen: den Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (die Dachorganisation der 16 Verbraucherzentralen der Länder und von 25 verbraucherpolitisch orientierten Verbänden), die Stiftung Warentest sowie den DIN Verbraucherrat. Darüber hinaus tragen auch andere von der Bundesregierung institutionell geförderte Einrichtungen zur unabhängigen Verbraucherinformation bei, wie beispielsweise der aid Infodienst e. V., der u. a. über Ernährung, Lebensmittel und Haushaltsführung informiert oder die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V.

Neben dieser institutionellen Förderung trägt die Bundesregierung über Maßnahmen der Verbraucherinformation unmittelbar oder auf dem Wege der Projektförderung zur Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher bei. Informationsmaßnahmen bezüglich einzelner Fachpolitiken werden dabei auch von den jeweiligen fachpolitisch zuständigen Ressorts initiiert, gefördert oder unterstützt, wie beispielsweise durch das für Energiepolitik zuständige Bundeswirtschaftsministerium.

Von Seiten der Verbraucherpolitik werden von der Bundesregierung vor allem Informationsprojekte von Verbraucherorganisationen gefördert, die bundesweite Bedeutung entfalten und die verbraucherpolitisch von besonderem Interesse sind. Schwerpunkte der geförderten Informationsprojekte lagen in der Verbesserung der Transparenz in Gesundheits- und Pflegemärkten, in den Märkten der digitalen Welt sowie in der Wissensvermittlung für die Gestaltung der eigenen Altersvorsorge.

Darüber hinaus haben die Verbraucherzentralen in den Ländern von 2004 bis 2007 zusätzliche Projektmittel aus dem Etat des Bundesverbraucherministeriums für Aufklärungsmaßnahmen im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes erhalten. Diese Projektmittel in Höhe von jährlich 2,5 Mio. Euro waren bis 2007 befristet und an eine hälftige Kofinanzierung der Länder gebunden. Nun werden auf parlamentarische Initiative hin auch für das Jahr 2008 aus dem Bundeshaushalt erneut 2,5 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Während 2007 die Themenschwerpunkte „Telekommunikation, Internet und Fernsehen“, „Junge Leute und Geld“ sowie „Energiepreise und Kundenrechte“ gesetzt wurden, stehen 2008 die Themen „Versicherungen“, „Verbraucher in der digitalen Welt“ und „Häusliche Pflege und Pflegeversicherung“ im Zentrum der mit diesen Mitteln geförderten Verbraucherinformation.

Die Bundesregierung begrüßt ausdrücklich die Bemühungen einiger Verbraucherzentralen, verstärkt über alternative Modelle einer Finanzierung von Verbraucherarbeit nachzudenken. Mit dem in Auftrag gegebenen Forschungsvorhaben „Finanzierungsmodelle für die Verbraucherarbeit in Deutschland“ leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung dieser Diskussion.

Informationsvorhaben zum Nachhaltigen Konsum

National sowie international gewinnt die Diskussion über nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster an Bedeutung. Gründe hierfür sind zum einen die vorhandenen und zu erwartenden Klima- und Umweltauswirkungen nicht nachhaltiger Wirtschaftsweisen und zum anderen die Erkenntnis, dass ökologische und soziale Standards in der globalisierten Wirtschaft einen wesentlichen Beitrag zu gesellschaftlicher Entwicklung und Frieden leisten können. Durch entsprechende Konsumentscheidungen können Verbraucherinnen und Verbraucher Trends für eine nachhaltige Produktion setzen und verstärken.

Die Bundesregierung unterstützt eine breite Palette an Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und der Verbraucherinformation mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten und Ansätzen.

Bereits im Februar 2004 wurde der nationale Dialogprozess für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster gestartet (www.dialogprozess-konsum.de). Seitdem wurde er insbesondere durch eine Reihe von akteurs- und themenspezifischen Fachkonferenzen und Fachdialogen weitergeführt. Ziel dieser Veranstaltungen ist es, gemeinsam mit den Beteiligten Perspektiven zu erarbeiten, wie die bestehenden Ansätze fortentwickelt und durch neue Impulse ergänzt werden können.

Das Umweltzeichen „Blauer Engel“ steht dabei besonders im Fokus. Der Blaue Engel ist weltweit die erste und damit älteste umweltschutzbezogene Kennzeichnung für Produkte und Dienstleistungen. Sie existiert bereits seit 30 Jahren. Der Blaue Engel ist ein marktkonformes Instrument der Umweltpolitik, mit dem auf freiwilliger Basis die positiven Eigenschaften von Angeboten gekennzeichnet werden. Heute tragen rund 10 000 Produkte von

rund 990 Herstellern (Stand August 2007) den Blauen Engel. Dabei reicht die Spanne von Recyclingpapier über Farben, Lacke, Möbel, Bürogeräte und Flugzeugenteisungsanlagen bis hin zum umweltverträglichen Schiffsbetrieb. Sind die ökologisch besten Produkte zum Standard geworden, hat der Blaue Engel seine Wirkung erzielt. Neue Produktkategorien für das Umweltzeichen (z. B. für Handys oder für den Schiffsbetrieb) erweitern kontinuierlich das Wirkungsspektrum.

Der Blaue Engel fördert sowohl die Anliegen des Umwelt- als auch des Verbraucherschutzes. Darum werden Angebote ausgezeichnet, die in ihrer ganzheitlichen Betrachtung besonders umweltfreundlich sind und zugleich hohe Ansprüche an den Gesundheits- und Arbeitsschutz sowie die Gebrauchstauglichkeit erfüllen. Zeicheninhaber des Umweltzeichens Blauer Engel ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Getragen und verwaltet wird es vom Umweltbundesamt sowie dem RAL Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e. V. Sämtliche technischen Anforderungen an Produkte und Dienstleistungen für die Vergabe des Umweltzeichens beschließt eine unabhängige Jury Umweltzeichen.

Mit der Informationsmaßnahme „ECHT GERECHT. Clever Kaufen“ der Bundesregierung, die nach zweijähriger Laufzeit im Dezember 2006 endete, wurden Verbraucherinnen und Verbrauchern die Zusammenhänge zwischen dem individuellen Konsumverhalten und den Umwelt-, Lebens- und Arbeitsbedingungen dargestellt und Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt. Ziel war, darauf aufmerksam zu machen, wie Verbraucherinnen und Verbraucher mit ihren alltäglichen Konsumentscheidungen auf den Umgang mit der Umwelt, den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und die soziale Gerechtigkeit Einfluss nehmen können.

Im Rahmen der Maßnahme wurden ab Oktober 2005 weiterhin 13 Informationsprojekte zu spezifischen Themen des nachhaltigen Konsums gefördert und dabei bürgerschaftliches Engagement unterstützt.

Mit der Förderung der EcoTopTen-Initiative hat die Bundesregierung darüber hinaus eine wissenschaftlich fundierte Maßnahme zur Förderung von nachhaltigem Konsum und Produkt-Innovationen im Massenmarkt ermöglicht. Es wurden wissenschaftlich abgesicherte Kriterien zu Qualität, Umweltauswirkungen, Kosten und sozialen Fragen für konkrete Produktgruppen erarbeitet und das tatsächliche, markttypische Warenangebot nach diesen Kriterien bewertet. Dabei wurden den Verbraucherinnen und Verbraucher auch die jährlichen Gesamtkosten aufgezeigt und somit transparent gemacht, was die Produkte „wirklich“ kosten. Es wird also nicht nur der Kaufpreis verglichen, sondern es fließen auch die Folgekosten in die Bewertung ein. Mit den übersichtlichen Produktbewertungen, der vorgenommenen Reihung (Rankings) sowie Hinweisen über nachhaltige Nutzungsmöglichkeiten wurden Verbraucherinnen und Verbraucher solide und handhabbare Informationen verfügbar gemacht.

EcoTopTen wird vom Öko-Institut e. V. in Zusammenarbeit mit dem Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE) durchgeführt. Die Bundesregierung hat die Durchführung von 2005 bis März 2007 gefördert. Die Maßnahme ist bei Verbrauchern und Wirtschaft auf gute Resonanz gestoßen. Seit Oktober 2007 wird EcoTopTen im Rahmen einer dreijährigen Förderung durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt weitergeführt.

Kasten 7

Informationsprojekte zu „ECHT GERECHT. Clever Kaufen“

Infomärkte für faire und klimagerechte Produkte	Naturfreunde Deutschlands e. V.
UnFAIRblümt	Grüne Liga Thüringen e. V.
Nachhaltiger Tourismus	Viabono Trägerverein e. V.
Bewusst Reisen	Die Verbraucherinitiative e. V.
Mobil im Urlaub – Reiselust Deutschland	Verkehrsclub Deutschland e. V.
Papier – global gesehen	BUND e. V. Göttingen
Energiesalon – Beratung an ungewöhnlichen Lernorten	Bundesverband für Umweltberatung e. V.
fair spielt	Werkstatt Ökonomie e. V.
Nachhaltig Investieren – Gewusst wie	Forum Nachhaltige Geldanlagen e. V.
Medienkoffer Fairer Handel	Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.
Nachhaltige Klassenfahrten	Verkehrsclub Deutschland e. V.
Klimafrühstück	Kontaktstelle für Umwelt und Entwicklung (KATE) e. V.
Expedition durch den Label-Dschungel	Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.

Auch Handel und Marketing können dazu beitragen, nachhaltigen Konsum zu fördern. Mit den „Aktionswochen für nachhaltige Produkte im Einzelhandel“ und dem Kooperationsprojekt „Initiative Nachhaltig handeln.“ (www.nachhaltige-produkte.de), das mit Förderung der Bundesregierung von der VerbraucherInitiative e. V. vorbereitet und durchgeführt wurde (Laufzeit bis Ende 2007), sollten nachhaltige Produkte mehr Marktchancen erhalten. Ziel des Projektes war, das Angebot klimafreundlicher Produkte zu verbreitern, im Markt besser kenntlich zu machen und zugleich praktische Informationen für den klimafreundlichen Einkauf zu geben.

Für mehr Überblick über fair gehandelte Produkte aus Entwicklungsländern wurde mit Förderung der Bundesregierung ein Internet-Portal (www.oeko-fair.de) aufgebaut, das der interessierten Öffentlichkeit Hintergrundinformationen rund ums öko-faire Handeln in den verschiedenen Bereichen des Alltags bietet. Mit der Kampagne fair feels good, die im Dezember 2006 endete, wurde der Bekanntheitsgrad fair gehandelter Produkte erhöht und über die gesellschaftspolitische Bedeutung des Fairen Handels sowie über Einkaufsmöglichkeiten von fair gehandelten Produkten informiert.

Neuer Schwerpunkt der Verbraucheraufklärung über nachhaltigen Konsum wird das Thema Unternehmensverantwortung sein. In der Öffentlichkeit steigt das Interesse daran, inwieweit sich ein Unternehmen sozial verhält und seiner gesellschaftlichen Verantwortung gerecht wird (Corporate Social Responsibility). Der Bedarf an unabhängiger Information zu diesen Themen ist hoch. Die Bundesregierung wird im Rahmen ihrer Aufklärungsarbeit und Projektförderung das Thema Unternehmensverantwortung gezielt aufgreifen. So sollen u. a. Basisinformationen für Verbraucherinnen und Verbraucher und Material für Multiplikatoren erarbeitet werden, damit Verbraucherinnen und Verbraucher die von Unternehmen gegebenen Informationen besser bewerten können.

Über diese Informationsmaßnahmen hinaus fördert die Bundesregierung Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, die Orientierungs- und Handlungswissen über nachhaltige Konsummuster zum Ziel haben. Unter dem Themenschwerpunkt „Vom Wissen zum Handeln – Neue Wege zum nachhaltigen Konsum“ der Förderrichtlinien zur sozial-ökologischen Forschung startet 2008 eine Serie von Verbundprojekten, die insbesondere die Bedürfnisfelder Energieversorgung, Bauen und Wohnen, Ernährung und Mobilität bearbeiten.

Die meisten Verbünde haben ihre Arbeiten bereits aufgenommen:

– IntelliEkon-Nachhaltiger Energiekonsum; Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme, Institut für sozial-ökologische Forschung und EVB-Energie-AG
– Lebensereignisse als Gelegenheitsfenster für eine Umstellung auf nachhaltige Konsummuster, TU Berlin und Justus-Liebig-Universität Gießen
– Veränderung nachhaltigkeitsrelevanter Routinen in Organisationen, HochschulInformations-System GmbH und Ruhr-Universität Bochum
– Vom Consumer zum Prosumer – Potenziale für nachhaltigen Konsum durch den Wandel der Konsumentenrolle in der Internetökonomie, Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung, Uni Frankfurt und Borderstep Institut
– Nachhaltiger Energiekonsum in Wohngebäuden – Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung, Fraunhofer Institut, Öko-Institut und Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
– Förderung nachhaltigen Konsums durch Nutzerintegration in Nachhaltigkeitsinnovationen – Technische Universität München, Münchner Projektgruppe für Sozialforschung und Universität Oldenburg
– Veränderung nachhaltigkeitsrelevanter Routinen im sozialen Kontext – Ruhr-Universität Bochum und Hochschul-Informations-System GmbH

Weitere Forschungsverbünde, die innerhalb dieses Themenschwerpunkts in den letzten Jahren abgeschlossen wurden, waren auf den Konsumbereich Lebensmittel und Ernährung konzentriert (www.ernaehrungswende.de, www.ossena-net.de und www.konsumwende.de)

Energie: Beratung und Information für Verbraucherinnen und Verbraucher

Die Verbesserung der Energieeffizienz hat nach wie vor eine herausgehobene Bedeutung innerhalb der Energie- und Klimapolitik der Bundesregierung. In den privaten Haushalten liegt ein wesentliches Potenzial zur Verbesserung der Energieeffizienz, das bislang noch nicht ausreichend gehoben werden konnte. Deshalb fördert das Bundeswirtschaftsministerium unterschiedliche Energieberatungs- und Informationsangebote, in deren Rahmen den privaten Verbraucherinnen und Verbrauchern Wege aufgezeigt werden, wie sie mit – oft einfachen – Mitteln viel Geld einsparen können. Häufig sind das mehrere Hundert Euro pro Jahr an Energiekosten für einen Haushalt. Dies sind im Einzelnen:

Die so genannte Vor-Ort-Energieberatung als eine vertiefte Individualberatung am Objekt (Wohnung, Gebäude). Gebäudeeigentümer können sich von einem anbieterunabhängigen und besonders qualifizierten Ingenieur(in) oder Gebäudeenergieberater/in darüber beraten lassen, mit welchen Maßnahmen an Gebäude und Heizung sich die meiste Energie einsparen lässt. Der Bund gibt einen Zuschuss zu den Beratungskosten, den die Beraterin oder der Berater beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle beantragt.

Die Energieberatung privater Verbraucher in mehr als 400 Beratungsstellen der Verbraucherzentralen oder kommunalen Stützpunkten. Die Beratung wird vom Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) organisiert und vom Bund finanziell gefördert. Interessierte Verbraucher zahlen für eine unabhängige Beratung durch qualifizierte Fachleute lediglich ein Entgelt in Höhe von 5 Euro Ter-

minvergabe kann bundesweit unter der zentralen Servicenummer 09001 3637443 bzw. Vanity-Nummer 09001 ENERGIE erfolgen. Darüber hinaus können sich die Verbraucher im Portal www.verbraucherzentrale-energieberatung.de informieren. Seit Ende der siebziger Jahre wird diese unabhängige Energieberatung privater Haushalte gefördert.

Die Initiative Energieeffizienz informiert und motiviert verschiedene Zielgruppen in allen Verbrauchssektoren über Möglichkeiten, nachhaltig Energie und Kosten beim Stromeinsatz einzusparen. Sie wird von der Deutschen Energie-Agentur (dena) durchgeführt und aus Bundesmitteln mitfinanziert. Eine wichtige Zielgruppe sind die privaten Haushalte, weil dort ein wesentliches Potenzial zur Verbesserung der Energieeffizienz vorhanden ist, das bislang noch nicht ausreichend gehoben werden konnte. Es werden Broschüren, Arbeitshilfen und Internettools angeboten. Verschiedene Aktivitäten richten sich auch gezielt auf relevante Verbrauchergruppen (z. B. Jugendliche, Studenten). Die begleitende Evaluierung der Kampagne „Private Haushalte“ zeigt, dass die Maßnahmen in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Diese Erfolge gilt es weiter auszubauen.

Die dena hat das Internetportal www.thema-energie.de entwickelt mit zahlreichen Energiespartipps für Haus und Wohnung, Unterstützung bei der energetischen Sanierung, Modernisierung und Finanzierung sowie Informationen zur Mobilität, der Energieerzeugung und des Einsatzes Erneuerbarer Energien. Darüber hinaus informiert die Energie-Hotline der dena unter der kostenfreien Telefonnummer 08000 736 734 kompetent und individuell über Erneuerbare Energien und den effizienten Umgang mit Energie.

Der BINE Informationsdienst fördert im Auftrag des Bundes den Informations- und Wissenstransfer aus der Energieforschung in die Anwendungspraxis und erstellt Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher, insbesondere zu Förderprogrammen von Bund, Länder und Kommunen.

Ernährung und Gesundes Leben

Gesundheit ist eine wesentliche Grundlage für Wohlbefinden und Leistungsfähigkeit. Sichere Lebensmittel und eine gesunde Ernährung leisten hierzu einen wichtigen Beitrag. Der rechtliche und institutionelle Rahmen zur Sicherheit von Lebensmitteln und anderen Produkten schafft eine Voraussetzung für den Schutz der Gesundheit (vgl. Kapitel Gesundheitlicher Verbraucherschutz). Aufgabe des Staates ist es aber auch, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Einzelnen ermöglichen, die Verantwortung für das eigene Wohlergehen und die eigene Gesundheit effektiv übernehmen zu können.

Gesunde Ernährung

Essen und Trinken sind Grundbedürfnisse und gleichzeitig auch Genuss. Sichere und qualitativ hochwertige Lebensmittel sind zwar Voraussetzung, aber allein noch kein Garant einer gesunden Ernährung. Für Wohlbefinden und Leistungsfähigkeit sind bedarfsgerechtes, vollwertiges Essen und ausreichend Bewegung grundlegende Voraussetzungen. Einseitige Ernährung führt häufig zu Beeinträchtigung des Wohlbefindens und des Körpergefühls, sozialer Ausgrenzung, verminderter Leistungs- und Konzentrationsfähigkeit und weniger Lebensqualität. Ernährungsmitbedingte sog. Zivilisationskrankheiten sind ein ernstes Problem. Sie verursachen individuelles Leid, einen erheblichen Kostenanstieg im Gesundheitswesen, belasten die Sozialsysteme und die Volkswirtschaft durch vermehrte Arbeitsunfähigkeit, Frühverrentung und vorzeitige Pflegebedürftigkeit.

Im Fokus der Ernährungspolitik steht derzeit insbesondere die Frage, wie Übergewicht, Fehlernährung und ernährungsmitbedingte Krankheiten verringert werden können. Hierzu sind die Ursachen noch besser zu klären und effiziente Maßnahmen, insbesondere eine effektive Ernährungskommunikation, weiterzuentwickeln. In diesem Zusammenhang wurden in den letzten Jahren bereits zahlreiche Maßnahmen und Projekte für die verschiedenen Altersgruppen Kinder und Jugendliche, Erwachsene sowie Seniorinnen und Senioren in ihren jeweiligen Lebenswelten durchgeführt.

Aktionsplan Ernährung und Bewegung

Die Bundesregierung erarbeitet einen Nationalen Aktionsplan zur Prävention von Fehlernährung, Bewegungsmangel, Übergewicht und damit zusammenhängenden Krankheiten, mit dem Einzelprojekte und Maßnahmen vernetzt und eine nationale Strategie zur Etablierung eines gesundheitsförderlichen Umfelds für diesen Bereich entwickelt werden. Der Nationale Aktionsplan wird einen – dynamischen – Maßnahmenkatalog beinhalten, mit dem die Bundesregierung auf eine der größten gesundheits- und ernährungspolitischen Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte reagiert: In Deutschland sind mittlerweile ca. 37 Millionen Erwachsene und rund 2 Millionen Kinder und Jugendliche übergewichtig oder adipös. Übergewicht und Adipositas (Fettleibigkeit) sind maßgeblich beteiligt an der Entstehung von Zivilisationskrankheiten wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Diabetes mellitus Typ 2 sowie Rücken- und Gelenkbeschwerden.

Ziel des Nationalen Aktionsplans ist es, das Ernährungs- und Bewegungsverhalten der Bevölkerung nachhaltig zu verbessern, die Zunahme von Übergewicht bei Kindern zu stoppen und die Verbreitung von Übergewicht zu verringern.

Grundlage des Nationalen Aktionsplans ist das Eckpunktepapier „Gesunde Ernährung und Bewegung – Schlüssel für mehr Lebensqualität“, das am 9. Mai 2007 vom Bundeskabinett verabschiedet wurde. Das Eckpunktepapier benennt die fünf zentralen Handlungsfelder für die Prävention von Fehlernährung, Bewegungsmangel, Übergewicht und damit zusammenhängenden Krankheiten:

1. Vorbildfunktion der öffentlichen Hand,
2. Bildung und Information über Ernährung, Bewegung und Gesundheit,

3. Bewegung im Alltag,
4. Qualitätsverbesserung bei der Verpflegung außer Haus,
5. Impulse für die Forschung.

Mit konkreten Maßnahmen in diesen Handlungsfeldern soll in Deutschland ein Umfeld geschaffen werden, in dem ausgewogene Ernährung und ausreichende Bewegung in allen Lebensbereichen fest verankert sind. Hierzu ist ein enges Zusammenwirken von Politik, Gesundheitswesen, Wirtschaft, Wissenschaft, Medien und möglichst vielen weiteren Akteuren aus dem gesellschaftlichen Raum erforderlich. Der öffentlichen Hand kommt dabei eine Vorbildfunktion zu. Neben dem Ausbau von Bildung und Information über Ernährung, Bewegung und Gesundheit, gilt es, Strukturen zu schaffen, die einen gesunden Lebensstil ermöglichen. Besonderes Augenmerk legt die Bundesregierung auch auf die Erforschung der Zusammenhänge zwischen Ernährung und Gesundheit. Hierzu werden Forschungsprojekte unterstützt, die die Wirkungsmechanismen von Nahrung auf den Organismus differenziert nach unterschiedlichen Zielgruppen (hinsichtlich sozioökonomischer Bedingungen, Altersgruppen, genetischer Disposition sowie Vorerkrankungen) untersuchen. Die Ergebnisse können einen wichtigen Beitrag zu verbesserten Ernährungsempfehlungen für Verbraucherinnen und Verbraucher leisten und zugleich Hinweise für die Entwicklung von optimierten funktionellen Lebensmitteln liefern.

Im Wohn- und Arbeitsumfeld sowie in der Freizeit muss es genügend Bewegungsanreize und -möglichkeiten geben. Das Angebot an Lebensmitteln und Speisen muss sich an den Bedürfnissen der Verbraucherinnen und Verbraucher orientieren und auch bei einem verringerten Energiebedarf und vermehrter Außer-Haus-Verpflegung eine gesunde Ernährung gewährleisten. Der Nationale Aktionsplan soll im Juni 2008 vorgelegt werden und hat eine Laufzeit bis zum Jahr 2020.

Erhebungen zum Ernährungsverhalten

Die Nationale Verzehrsstudie II (NVS II) wurde unter Leitung des Max Rubner-Instituts, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel, durchgeführt. Sie hat zum Ziel, für ganz Deutschland repräsentative Daten zum aktuellen und üblichen Verzehr an Lebensmitteln zu erheben, den Ernährungsstatus der Bevölkerung und Informationen zum Ernährungsverhalten und -wissen und ausgewählte Aspekte zum Lebensstil abzubilden. Denn seit der letzten Erhebung vor 20 Jahren haben sich sowohl das Lebensmittelangebot als auch das Arbeits-, Freizeit- und Konsumverhalten der Bevölkerung deutlich gewandelt. Hierzu wurden Art und Menge an Lebensmitteln erhoben, die die Befragten zu sich nehmen. Damit liegen auch Informationen vor über den Verzehr von z. B. angereicherten Lebensmitteln, Fertigprodukten, Bio-Lebensmitteln oder speziellen Sportlerprodukten. Die Ergebnisse werden als Grundlage für ernährungspolitische Entscheidungen und Maßnahmen des vorsorgenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes benötigt.

Die ermittelten Verzehrsdaten geben Aufschluss über die Zusammensetzung der Mahlzeiten. Mit Hilfe der Nährstoffdatenbank (Bundeslebensmittelschlüssel) kann dann festgestellt werden, welche Nährstoffe aufgenommen wurden. Untersucht wird damit beispielsweise, wie hoch der Fettanteil in der täglichen Kost ist und welche Vitamine oder Mineralstoffe mit der Nahrung aufgenommen werden.

Zusätzlich wurden Körpergröße und -gewicht, Angaben zur körperlichen Aktivität und weiteren Lebensstilfaktoren ermittelt. Die Daten geben ergänzende Hinweise für die Beurteilung des allgemeinen Gesundheitszustandes der Bevölkerung.

In der NVS II wurden 19 329 deutsch sprechende Personen zwischen 14 und 80 Jahren befragt, die in Privathaushalten leben. Die Erhebungen begannen im November 2005 und endeten im Januar 2007. Die Datengewinnung erfolgte bundesweit in vier unmittelbar aufeinander folgenden Erhebungswellen, um sowohl saisonale als auch regionale Aspekte jeweils zu berücksichtigen.

Für die Erfassung der üblichen Ernährung, der Mahlzeitenstrukturen und der Gewohnheiten (was wird wo, mit wem und warum gegessen) und zur Ermittlung des Aktivitätsverhaltens und anderer gesundheitsrelevanter Parametern wurden Methoden zum Teil neu entwickelt oder aus früheren Befragungen angepasst.

Seit Anfang des Jahres 2007 werden die erhobenen Daten ausgewertet. Ergebnisse zu den Körpermaßen liegen nun vor, ebenso zu ausgewählten Faktoren des Ernährungsverhaltens und Ernährungswissens.

Demnach sind in Deutschland insgesamt 66 Prozent der Männer und 51 Prozent der Frauen (18 bis 80 Jahre) übergewichtig und haben einen Body-Mass-Index (BMI) über 25 kg/m^2. Jeder fünfte Bundesbürger hat sogar einen BMI von über 30, ein Wert, der mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Folgekrankheiten, wie Diabetes, Fettstoffwechselstörungen u. a. führen kann. Etwa drei Viertel der Jugendlichen im Alter von 14 bis 17 Jahren sind normalgewichtig. Übergewichtig oder adipös sind 18,1 Prozent der Jungen und 16,4 Prozent der Mädchen. Mit dem Alter nimmt die Zahl der adipösen Teilnehmer deutlich zu. Bei Teilnehmern von über 60 Jahren steigen die Werte auf rund 30 Prozent. Weitere Daten, insbesondere die Daten zum Lebensmittelverzehr und der Nährstoffversorgung werden voraussichtlich im April 2008 zur Verfügung stehen.

Um auch das Ernährungsverhalten von Kindern und Jugendlichen näher zu untersuchen, hat das Robert Koch-Institut in Zusammenarbeit mit der Universität Paderborn, Fachgruppe für Ernährung und Verbraucherbildung, im Auftrag der Bundesregierung eine Ernährungsstudie (EsKiMo) durchgeführt. Diese ist ein Modul des Kinder- und Jugendgesundheitssurveys (KiGGS). Dadurch können die bereits erhobenen Gesundheitsdaten (wie Gesundheitsstatus sowie soziale und wirtschaftliche Lebensumstände) mit den neuen Ernährungsdaten verknüpft werden. Es erfolgte sowohl eine Auswertung nach Lebensmitteln (zum Beispiel Obstverzehr) als auch in Bezug auf einzelne Nährstoffe.

Ein wesentliches Ergebnis ist, dass sich Kinder und Jugendliche unterschiedlich ernähren. Wenn auch der Anteil derjenigen wächst, die mit Vitaminen, Mineralstoffen und anderen lebensnotwendigen Nährstoffen heute gut versorgt sind, zeigen immer noch erhebliche Anteile eine aus gesundheitlicher Sicht sehr ungünstige Ernährungsweise.

Die von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung e. V. (DGE) und von dem Forschungsinstitut für Kinderernährung im Rahmen einer vollwertigen Ernährung empfohlenen Obst- und Gemüsemengen werden bisher nur von einem geringen Anteil der Kinder erreicht. Kinder essen zwar heute im Durchschnitt weniger Fett als früher, aber immer noch ca. zehn Prozent der untersuchten Kinder und Jugendlichen nehmen mehr als 40 Prozent der täglichen zugeführten Kalorien in Form von Fett auf und zwar über Fleisch- und Wurstwaren mit einem hohen Gehalt an gesättigten Fetten und zu wenig über pflanzliche Öle.

Die Kohlenhydratzufuhr ist – wie von Ernährungswissenschaftlern gewünscht – gestiegen; allerdings weniger in Form von stärke- und ballaststoffreichen Vollkornprodukten als vielmehr durch Lebensmittel mit einem hohen Gehalt an isolierten Zuckern und Weißmehl. Auch kommen häufig süße, kalorienreiche Getränke anstelle von kalorienfreiem Trink- oder Mineralwasser und Süßigkeiten hinzu. Insgesamt zeigte sich, dass bereits im Kindes- und Jugendalter Lebensmittel mit einer hohen Energiedichte bevorzugt werden. Die Versorgung mit den meisten Vitaminen und Mineralstoffen kann heute als ausreichend bezeichnet werden. Nur die Zufuhr an Vitamin D ist durchweg suboptimal und kann bei Kindern, die sich wenig im Freien aufhalten, schnell zu einer echten Mangelsituation mit langfristig negativen Folgen für die Knochengesundheit führen. Bei jugendlichen Mädchen, die wenig Fleisch und daraus hergestellte Produkte verzehren, ist die Eisenversorgung grenzwertig und bei den Kindern und Jugendlichen, die wenig Milch und Milchprodukte essen, ist die ausreichende Versorgung mit Calcium gefährdet.

Aktionsplan gegen Allergien

In Deutschland ist das Thema Allergien derzeit von großer öffentlicher Bedeutung. In unserem Land leiden heute mehr als 30 Prozent der Menschen an einer allergischen Erkrankung. Die Tendenz ist steigend. Allergien mindern die Leistungsfähigkeit und Lebensqualität der Betroffenen und belasten auch Wirtschaft und Gesundheitswesen.

Mit dem Aktionsplan gegen Allergien wird angestrebt, Allergien zurückzudrängen und den Alltag von Allergikern zu erleichtern. Zusammen mit Fachleuten, Verbänden, Krankenkassen und der Wirtschaft sollen Betroffene und ihre Familien besser geschützt werden. Sie sollen Hinweise bekommen, wie man effektiver vorbeugen kann.

So soll beispielsweise bei Lebensmitteln die Kennzeichnung von allergieauslösenden Stoffen verbessert und bei Kosmetika, Wasch- und Reinigungsmitteln sowie Tätowiermitteln der Einsatz allergener Stoffe vermindert werden. Durch breit angelegte Informationsmaßnahmen werden Verbraucherinnen und Verbraucher über die Zusammenhänge bei allergischen Reaktionen besser aufgeklärt. Ziel ist es, die Sensibilisierungsrate in der Bevölkerung gegen Kontaktallergene zu verringern.

Die Lebensqualität von Allergikern außer Haus und ihre Sicherheit beim Essengehen soll durch allergikerfreundliche Angebote der Wirtschaft (z. B. in Hotels und der Gastronomie) sowie durch die Eindämmung der Pflanze Ambrosia verbessert werden. Im Rahmen des Aktionsprogramms Ambrosia des Julius Kühn-Institutes (JKI) werden unter Einbindung einer interdisziplinären Arbeitsgruppe Informationen gebündelt und Maßnahmenoptionen erörtert.

Am 13. September 2007 fand in Berlin die erste verbraucherpolitische Konferenz zu dem Thema „Allergien: Besser schützen. Wirksam vorbeugen“ statt, an der rund 300 Experten und Interessierte aus Politik, Medizin, Verbänden und der Wirtschaft teilnahmen. In mehreren Fachforen wurden Kernbotschaften erarbeitet, die derzeit in Maßnahmen umgesetzt werden.

Diese Kernbotschaften betreffen beispielsweise Ansätze der Wirtschaft zur Kennzeichnung unverpackt angebotener Lebensmittel, Informationen über Inhaltsstoffe von Kosmetika, den Bann von Dispersionsfarbstoffen mit sensibilisierenden Eigenschaften bei Textilien und von allergenem Chromat in Lederwaren, das Aktionsprogramm Ambrosia sowie die Intensivierung der Forschung bei Spielzeug und Bekleidung im Hinblick auf die Bestimmung sensibilisierender Stoffe.

Zur besseren Information der Öffentlichkeit wurde ein Internetportal (www.aktionsplan-allergien.de) eröffnet, in dem Verbraucherinnen und Verbraucher wertvolle Informationen darüber finden, wie Allergien entstehen, wie man durch Vermeidung sensibilisierender Stoffe Allergien entgegentreten kann und wie Allergiker am besten mit für sie problematischen Nahrungsmitteln und Stoffen umgehen sollten. Das Internetportal wurde auch als Plattform für Selbsthilfegruppen konzipiert, die sich hier mit ihren Erfahrungen und Hilfsangeboten vernetzen können.

Daneben soll das Wissen über Allergien kontinuierlich erweitert werden. Die Bundesregierung wird daher konsequent die Allergieforschung vorantreiben. Es ist vorgesehen, die Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen der Wirtschaft zur Vermeidung von Allergien durch Bedarfsgegenstände und durch Lebensmittel über das Programm zur Innovationsförderung finanziell zu unterstützen.

Nichtraucherschutz und Tabakwerbung

Die Gefahren des Passivrauchens sind inzwischen wissenschaftlich eindeutig belegt. Zigarettenrauch enthält über 50 als potenziell krebserregend eingestufte Stoffe, die beim Rauchen in die Innenraumluft abgegeben und auch von Nichtraucherinnen und Nichtrauchern eingeatmet werden. Dies kann eine Vielzahl gravierender Erkrankungen, bis hin zu Krebs, hervorrufen. Nach einer Studie des Deutschen Krebsforschungszentrums wird geschätzt, dass allein in Deutschland jährlich ca. 3 300 Menschen an den Folgen des Passivrauchens sterben.

Die Bundesregierung sah dringenden Handlungsbedarf den Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens deutlich zu verbessern. Das am 1. September 2007 in Kraft getretene Bundesnichtraucherschutzgesetz[61] verbietet grundsätzlich das Rauchen in öffentlichen Einrichtungen der Bundesverwaltung (Bundesbehörden, Dienststellen, Gerichte, sonstige öffentliche Einrichtungen, Körperschaften und Stiftungen), in allen öffentlichen Verkehrsmitteln und auf den Personenbahnhöfen der Deutschen Eisenbahnen. Das Gesetz ermöglicht, unter bestimmten Bedingungen die Einrichtung von Raucherräumen.

Darüber hinaus wurde das Jugendschutzgesetz verbessert. Seit dem 1. September 2007 ist Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren nun generell das Rauchen in der Öffentlichkeit untersagt und die Abgabe von Tabakprodukten an sie verboten. Für Zigarettenautomaten gilt aus technischen Gründen eine Übergangsfrist. Sie müssen zum 1. Januar 2009 so ausgestattet sein, dass Jugendliche unter 18 Jahren keine Zigaretten mehr am Automaten erhalten können. Zudem wurde die Arbeitsstättenverordnung hinsichtlich des Nichtraucherschutzes konkretisiert.

Im Zuge der Diskussion um die Erhöhung des Nichtraucherschutzes in Deutschland haben sich 2007 die Ministerpräsidenten der Länder darauf verständigt, in den Bereichen, für die die Länder Verantwortung tragen, gesetzliche Regelungen zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens zu schaffen. Bereits zum 1. Januar 2008 waren in 12 Bundesländern Gesetze zu Rauchverboten in allen öffentlichen Einrichtungen sowie in Gaststätten in Kraft. Ab dem 1. Juli 2008 gelten vergleichbare Regelungen in allen Bundesländern, mit unterschiedlich gestaffelten Ausnahmereglungen.

Mit dem Tabakwerbegesetz[62] wurde im Dezember 2006 ein Tabakwerbeverbot in Deutschland eingeführt, das die EU-Vorgaben erfüllt und den Gesundheitsgefahren des Rauchens Rechnung trägt. Mit dem Gesetz wurde die Werbung für Tabakerzeugnisse in der Presse oder in anderen gedruckten Veröffentlichungen sowie im Internet grundsätzlich verboten. Ausnahmen gibt es für Veröffentlichungen, die ausschließlich für im Tabakhandel tätige Personen bestimmt sind oder die außerhalb der EU gedruckt werden und nicht hauptsächlich für den EU-Markt bestimmt sind. Weiterhin erlaubt bleibt Tabakwerbung in so genannten Rauchergenussmagazinen, die sich ausschließlich an Raucher wenden, sowie bei Kino- und Plakatwerbung.

Darüber hinaus darf die Tabakindustrie keine Veranstaltung oder Aktivität mehr sponsern, die eine grenzüberschreitende Wirkung hat, wie beispielsweise Formel-1-Rennen. Auch dürfen Tabakerzeugnisse im Zusammenhang mit einer solchen Veranstaltung nicht mehr kostenlos verteilt werden. Ein Verbot des Sponsoring durch Unternehmen, deren Haupttätigkeit die Herstellung oder der Verkauf von Tabakerzeugnissen ist, gilt auch für Hörfunkprogramme. Ein nationales Werbeverbot für Tabak im Hörfunk und im Fernsehen gilt bereits seit 1975.

Gesetze, Verordnungen, Richtlinien und Sonstiges

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 340, Telefax (02 21) 97 66 344
ISSN 0722-8333